MANUAL DO CANDIDATO
POLÍTICA INTERNACIONAL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Manual do Candidato

Política Internacional

Cristina Soreanu Pecequilo

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Juliana Corrêa de Freitas
Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

Pecequilo, Cristina Soreanu.
Manual do candidato : política internacional / Cristina Soreanu Pecequilo. — Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
356p.

ISBN: 978-85-7631-181-2

1. Política internacional. I. Título.

CDU 327

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

"Existem duas respostas freqüentes para qualquer grande evento histórico, ambas inapropriadas, senão totalmente equivocadas: dizer que tudo mudou ou dizer que nada mudou."
Fred Halliday, 2002

A meus pais

Cristina Soreanu Pecequilo

Professora de Relações Internacionais da UNESP
Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS e do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo da UnB
Mestre e Doutora em Ciência Política pela FFLCH/USP
Autora de diversos livros e artigos sobre as Relações Internacionais Contemporâneas e a política externa do Brasil e dos EUA
e-mail: crispece@gmail.com

Sumário

Introdução, 13

Capítulo 1- As Relações Internacionais, 17

1.1 As Bases da Disciplina, 18
A) Conceitos e Atores, 18
B) As Teorias: As Origens Clássicas e o Século XX, 27
B.1) O Realismo Político, 28
B.2) O Liberalismo, o Idealismo e a Interdependência, 32
B.3) O Marxismo e as Visões Críticas, 35

1.2 O Pós-Guerra Fria: Interpretações e Hipóteses, 38
A) O Fim da História, a Nova Ordem Mundial e o Momento Unipolar, 38
B) A Globalização e a Regionalização, 47
C) A Desordem, o Choque das Civilizações e um Outro Mundo Possível, 51
D) A Multipolaridade, a Desconcentração de Poder e a Não-Polaridade, 55

Capítulo 2- O Sistema Internacional Pós-Guerra Fria (1989/2009), 59

Parte I- O Ocidente e a Rússia, 59

2.1 Os Estados Unidos, 59
A) George Bush e o *Status Quo Plus* (1989/1992), 60
B) Bill Clinton e o Engajamento e Expansão (1993/200), 66
C) George W. Bush (2001/2008), 73
D) Barack Obama (2009), 85

2.2 A Europa e a Integração Regional, 87
A) Da Queda do Muro ao Tratado de *Maastricht* (1989/2002), 88
B) De *Maastricht* a Nice (1992/2003), 94
C) Os Desafios da UE e o Tratado de Lisboa (2004/2009), 98

2.3 Da URSS à Rússia, 103
A) O Fim da Guerra Fria e a URSS (1989/1991), 104

B) Boris Ieltsin: Alinhamento e Crise (1992/1999), 105
C) A Rússia de Vladimir Putin e Dmitri Medvedev: Autonomia e Pragmatismo (1999/2009), 113

Parte II- O Mundo Afro-Asiático, 122

2.4 O Leste Asiático e o Subcontinente Indiano, 122
A) O Japão, 123
B) A ASEAN e a Península Coreana, 128
C) A China, 132
D) O Subcontinente Indiano: Índia e Paquistão, 144

2.5 A África, 148
A) As Crises: Um Breve Balanço (1989/2009), 149
B) O Renascimento Africano: Dos Anos 1990 ao Século XXI, 154

2.6 O Oriente Médio e a Ásia Central, 159
A) O Processo de Paz Israel/Palestina e o Mundo Árabe, 159
B) O Irã, 169
C) A Ásia Central e os Conflitos Estratégicos, 176

Capítulo 3- As Relações Internacionais do Brasil, 179

Parte I - Os Princípios Clássicos e os Temas Contemporâneos, 179

3.1 As Tradições da Política Externa Brasileira (1902/1989), 179
3.2 A Década de 1990 e o Debate Pós-Guerra Fria (1990/2002), 194
3.3 A Política Externa do Século XXI: Os Eixos Combinados (2003/2009), 202

Parte II- O Brasil e as Américas, 212

3.4 As Relações Hemisféricas: o Brasil, os EUA e a América Latina, 212
A) O Projeto Americano e o Bilateralismo: IA e NAFTA (1989/1992), 213
B) A Agenda Econômico-Estratégica: ALCA (1993/2000), 218
C) O Século das Américas e o Diálogo Estratégico Brasil-EUA (2001/2008), 225
D) A Política de Obama: Reflexões Iniciais (2009), 231

3.5 O Espaço Sul-Americano, 232
A) O Cone Sul, 234
A.1) O Mercosul , 239
A.2) A Política Externa Argentina e as Parcerias Complementares:
Paraguai, Uruguai e Chile, 249
B) A Região Andina, 253
C) A Integração Sul-Americana: a IIRSA, a CASA e a UNASUL, 261

Capítulo 4- O Brasil e o Mundo, 267

4.1 O Eixo Horizontal: a Cooperação Sul-Sul, 267
A) IBAS, 268
B) G20 Comercial, 272
C) BRIC, 279
D) As Parcerias Africanas, o Mundo em Desenvolvimento e os PMDRs, 283

4.2 O Eixo Vertical: a Cooperação Norte-Sul, 285
A) A UE e as Parcerias Bilaterais na Europa Ocidental, 286
B) O Japão, 288
C) G4, 289
D) G20 Financeiro, 290

Capítulo 5- O Brasil e o Multilateralismo, 295

5.1 As Nações Unidas, 295
A) Os Ajustes e as Propostas de Reforma: Agenda e Estrutura, 296
B) Os Temas Sociais e as Conferências Internacionais, 303
C) As Operações de Paz da ONU, 314
D) A Agenda de Segurança, 321

5.2 O Sistema Financeiro-Comercial, 325
A) A OMC, 326
B) As Instituições Financeiras: FMI, Banco Mundial e BID, 329

Conclusão, 333

Introdução

Em 1989, o final da Guerra Fria simbolizado pela Queda do Muro de Berlim deu início ao período de transição do pós-Guerra Fria. Depois de duas décadas, o uso desta mesma terminologia para caracterizar o sistema e a política internacional revela um sentido de mudança e permanência.

No que se refere à mudança, o fim da bipolaridade Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) trouxe uma clara transformação no núcleo de poder mundial. Depois de mais de quarenta anos de conflito sistêmico e indireto entre dois modos de vida distintos, o capitalista norte-americano e o socialista soviético, sustentado em formas multidimensionais de competição militar, política, econômica, estratégica, cultural, social e diplomática, um destes modelos, o socialista soviético, sucumbiu ao desgaste da confrontação. Encerrou-se a competição por zonas de influência regionais e globais, esgotando-se a dinâmica da corrida armamentista, à primeira vista inaugurando uma era de paz e estabilidade.

A era das superpotências em choque seria substituída pela existência de uma única superpotência restante, os EUA, e potências aliadas conformando um cenário liberal democrático na política e economia, que integraria nações e blocos individuais. A lógica do conflito seria substituída pela da cooperação. A estabilidade seria fornecida pelas sólidas instituições internacionais remanescentes como a Organização das Nações Unidas (ONU), ajustadas aos novos tempos, sintetizando a ordem mundial.

Entretanto, estas imagens obscureceram fenômenos de desequilíbrio. Se a crise atingira uma das superpotências em maior intensidade, a URSS, os EUA também se viam desprovidos de recursos e estratégias políticas para lidar com a mudança. A continuidade e expansão do segundo século americano era questionada pela ascensão de potências dentro do bloco ocidental com destaque à Europa integrada e ao Japão na Ásia. Nesta mesma Ásia, nações em desenvolvimento como China e Índia consolidavam seu poder econômico e sua autonomia, fortalecendo-se como pólos regionais. Seguindo ao Oriente Médio e a África, os desafios de redesenhar fronteiras e democratizar nações em meio à construção de Estados, a dificuldade da convivência mútua e da inserção global pressionavam seus atores, imersos em um misto de crise e esperança. Na Eurásia, a URSS, depois Rússia, buscava reencontrar seu papel.

Nas Américas, a agenda envolvia a reforma social, política e econômica advinda da democratização, a recuperação da década perdida dos anos 1980 e a reinserção global. Para o Brasil, o desafio consistia-se de teor similar. Do hemisfério ao mundo, o país buscava sustentar sua atuação de global *trader* e *player*, reforçando sua identidade nacional e suas parcerias múltiplas bi e multilaterais no sistema, com foco em suas tradições e em sua reinvenção. Nos EUA, um momento de vitória, mas de contestação, de revisão e polarização estratégica. De Bush (1989/1992) a Bush (2001/2008), passando por Clinton (1993/2000), até a renovação com a eleição do democrata Barack Obama em 2008, o primeiro presidente afro-americano a chegar à Casa Branca, o país revê suas prioridades e valores em meio a uma ampla transformação social.

Dentro das organizações internacionais governamentais, impunham-se constrangimentos ao multilateralismo devido a opções políticas e a necessidade de reforma de suas estruturas. Crises humanitárias, instrumentalização de componentes étnicos e religiosos para sustentar conflitos demonstravam a permanência de conflitos. Em termos de sociedade civil, ao otimismo da globalização contrapunham-se as demandas do desenvolvimento e a permanência das assimetrias, com a expansão de atores à margem dos Estados e, por vezes, em choque com sua soberania.

Do núcleo do poder à periferia, das relações interestatais às transnacionais, portanto, a política internacional mantinha-se em ebulição, tanto para a mudança positiva como para a negativa como eclosões periódicas de guerras, genocídios, atentados (incluindo no centro do poder

norte-americano em 11/09/2001), a crise econômica global, demonstrando a complexidade deste cenário que se acostumou a definir de pós-Guerra Fria. Diante deste contexto, o objetivo deste Manual de Política Internacional é apresentar a evolução e ambigüidades deste período, oferecendo um panorama destes últimos vinte anos. Para isso, o texto será dividido em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, "As Relações Internacionais", apresenta-se uma breve discussão sobre as Relações Internacionais, destacando suas principais questões, atores e paradigmas, a partir de um prisma mais teórico e conceitual. Além disso, examina a evolução da política internacional de 1989 a 2009 e as interpretações desenvolvidas para explicar este cenário. No Capítulo 2, "O Sistema Internacional Pós-Guerra Fria (1989/2009)" estas hipóteses são avaliadas a partir dos atores, estando dividido em duas partes: O Ocidente e a Rússia, que aborda os EUA, a Europa (Ocidental e Oriental) e a Rússia, e O Mundo Afro-Asiático, com foco sobre o Leste Asiático e o Subcontinente Indiano, a África, o Oriente Médio e a Ásia Central.

Frente a este cenário, os próximos capítulos analisam os desafios e agenda do Brasil. Este panorama inicia-se no Capítulo 3 "As Relações Internacionais do Brasil", composto por duas partes: "Os Princípios Clássicos e os Temas Contemporâneos" traz um panorama das tradições externas do país, enfatizando o debate contemporâneo, e "O Brasil e as Américas", examina o intercâmbio bilateral com os EUA, Argentina, Venezuela, dentre outros, somado às iniciativas de integração regional na América do Sul do MERCOSUL à UNASUL.

Na sequência, o Capítulo 4 "O Brasil e o Mundo" aborda os eixos horizontal e vertical das Relações Internacionais, avaliando as parcerias Sul-Sul e Norte-Sul, em suas dimensões bi e multilaterais. A atuação no G20, passando pelo IBAS (Fórum de Diálogo India, Brasil, África do Sul), os BRIC (Brasil, Rússia, India e China), o G4 e presença na África e no mundo são objeto de discussão. A estes debates agregam-se, no Capítulo 5, "O Brasil e o Multilateralismo", estudos sobre a atuação no sistema das Nações Unidas e no financeiro-comercial (OMC, FMI).

Desafiadora, esta agenda demonstra a existência de um mundo ainda em construção neste início de século XXI, no qual o Brasil pode, e deve, desempenhar um papel decisivo amparado por suas tradições, capacidades, potencialidades e visão de futuro. Para o país, e seus futuros diplomatas, analistas e cidadãos, o momento traz uma significativa quantidade de

indagações, que somente poderão ser respondidas a partir de uma perspectiva autônoma e soberana.

Antes de encerrar a Introdução, não poderia deixar de agradecer aos alunos do curso de Relações Internacionais da UNESP, Alessandra Aparecida Luque, bolsista de IC/FAPESP, que contribuiu para a elaboração do texto sobre a Rússia, com pesquisas de dados estatísticos e temas multilaterais, e Glauco Fernando Numata Batista, bolsista PIBIC/CNPq, por suas reflexões sobre a política externa dos EUA. Também é preciso agradecer aos demais alunos da UNESP pelo apoio e questões, aos colegas professores do DCPE e à Edna. Por fim, não poderia deixar de mencionar Márcia Pires de Campos e o colega Corival Alves do Carmo por seu incentivo, comentários e revisões do plano de trabalho, e o Dr Hitoshi, a Vanessa, Tais e Marina pela ajuda e paciência.

Outubro 2009

Capítulo 1
As Relações Internacionais

O estudo da política internacional envolve o conhecimento dos acontecimentos, atores, fenômenos e processos que ocorrem além das fronteiras dos Estados nacionais. Para analisar estas dimensões, a disciplina das Relações Internacionais é uma ferramenta essencial. Nas palavras de Braillard,

> *Relações Internacionais (...) constituem um objeto cujo estudo é hoje um local privilegiado de encontro de diversas Ciências Sociais (...) O que caracteriza propriamente as Relações Internacionais é o fato delas constituírem fluxos que atravessam as fronteiras (...) Podemos por em evidência a especificidade das Relações Internacionais definindo-as como as relações sociais que atravessam as fronteiras e que se estabelecem entre as diversas sociedades". (BRAILLARD, 1990, p. 82-83 e p. 86)*

Neste capítulo, os conceitos, atores e teorias desta disciplina são apresentados de forma introdutória em 1.1[1]. Na sequência, o item 1.2 discute as principais tendências da política internacional a partir das interpretações e hipóteses sobre o pós-Guerra Fria.

[1] As referências básicas para o desenvolvimento deste capítulo são Marcel Merle (1981), Duroselle (2000) e BAYLIS and SMITH, (2001). As partes 1.1 e 1.2 possuem perfil mais teórico, buscando apresentar alguns dos principais, conceitos e debates da área de Relações Internacionais, mas sem a pretensão de esgotar o tema ou abordar sua evolução histórica. Para estes estudos históricos ver VISENTINI e PEREIRA, 2008.

1.1 As Bases da Disciplina

Traçando algumas linhas gerais, os temas examinados neste item são: o Sistema Internacional (SI), os Atores Internacionais (Estados, OIGs, FTs) e as Forças Internacionais.

A) Conceitos e Atores

O primeiro conceito a ser apontado na área de Relações Internacionais é o do espaço no qual ocorrem as interações sociais mencionados por Braillard, o do Sistema Internacional (SI). Outros termos que podem ser indicados como sinônimos de SI são cenário e ambiente. Sua característica básica é a anarquia, representada pela ausência de um governo ou leis que estabeleçam parâmetros regulatórios para estas relações, em contraposição ao sistema doméstico dos Estados. A partir deste princípio básico, a ordem internacional é definida por meio dos intercâmbios e choques que se estabelecem entre os atores da política internacional. O ponto de partida desta visão clássica é o surgimento do Estado Moderno e a Paz de Westphalia em 1648 (o outro marco é o Tratado de Utrecht, 1713).

Avaliando o SI[2] a partir desta visão, três características definem este ambiente: a sua dimensão global e fechada, resultante do processo de expansão do mundo ocidental iniciada pelas potências portuguesa e espanhola nos séculos XV e que atingiu no século XX o limite de todo os fluxos e Estados que compõem o SI; a heterogeneidade que corresponde às diferenças entre

[2] A concepção de sistema internacional apresentada por Hedley Bull (representante da escola realista inglesa e também chamado de neogrociano) é distinta desta definição baseada em Merle. Bull define o sistema internacional como um sistema de Estados "quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo." (BULL, 2002, p. 15). Na análise de Bull, o conceito central é o de Sociedade Internacional, como resultante da evolução da política internacional além das concepções do realismo hobbesiano (Estado de Natureza) e do idealismo kantiano. Para o autor, a Sociedade Internacional se constitui "quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns formam uma sociedade no sentido de se considerarem ligados no seu relacionamento por um conjunto comum de regras e participam de instituições comuns". (BULL, 2002, p. 19). Para Bull, três etapas podem ser identificadas na evolução da sociedade internacional, isto, da sociedade anárquica: a cristã (séculos XVI/XVII), a europeia (XVIII/XIX) e a global (XX). Jackson and Owens (2001) inserem outras divisões nesta evolução: Grécia Antiga ou Helênica (500-100 a.c), Renascença Italiana (1300-1500), Europa Pré-Moderna (1500-1650), Europa Ocidental (1650-1950) e Global (1950 em diante). Para leituras adicionais ver WIGHT, 2002 e WATSON, 2004.

os atores que ocupam o espaço internacional, a diversidade destes mesmos atores (Estados, OIGs e FTs) e dos fenômenos que ocorrem no ambiente global (igualmente conhecidas como forças que se subdividem em naturais, demográficas, econômicas, tecnológicas e ideológicas); e, por fim, a estrutura, que representa a ordem do SI, ou seja, o Equilíbrio de Poder (EP) que se estabelece entre os Estados e define uma determinada hierarquia.

Em termos teóricos, o EP é um dos principais pilares da teoria realista clássica das Relações Internacionais do século XX, mas suas origens podem ser encontradas nos escritos de Tucídides (*A Guerra do Peloponeso*, 2001) e nas dimensões práticas das relações intra-europeias dos séculos XVII a XIX, sendo o Concerto Europeu estabelecido no pós-Congresso de Viena considerado o "tipo ideal" deste modelo. Mas, em que consiste o EP e qual sua importância para as Relações Internacionais[3]?

Entidades soberanas, os Estados não possuem nenhuma autoridade acima da sua para regular suas relações no cenário internacional, cujo princípio central é, como citado, a anarquia. Diferente do ambiente doméstico no qual se estabelecem pactos e/ou contratos para regular as interações internas, o âmbito externo não possui princípios organizadores, assemelhando-se ao Estado de Natureza de Thomas Hobbes. A ordem internacional emerge a partir da dinâmica de competição e choque mútuo entre os Estados que se anulam mutuamente ao perseguir seus interesses nacionais (a razão de Estado orienta o seu comportamento). A "prioridade primeira" é a manutenção da soberania e da segurança de cada unidade política individual. Este processo de contenção e dissuasão mútuas entre os diferentes pólos produz uma condição de estabilidade que se não satisfaz plenamente a todas as nações, evita a eclosão constante de guerras e o extremo dos jogos de soma zero. Neste contexto, tais relações ocorrem sob a "sombra da guerra" e visam a estabilidade de não a paz, percebida como um objetivo utópico.

Com o surgimento da arma nuclear, estes equilíbrios se tornaram mais sensíveis, dado o poder de destruição mútua assegurada desta tecnologia. Para se referir a esta dinâmica contemporânea, Raymond Aron (2001) faz uso do termo "Equilíbrio do Terror" que simboliza a possibilidade da política voltar a ser um jogo de soma zero e o congelamento do poder mundial por aqueles que detém esta tecnologia, característico de toda a bipolaridade.

[3] Bull, inclusive, reconhece a importância do EP na evolução e estabilização das Relações Internacionais.

Ao longo da história, três tipos de ordem podem ser encontradas: a unipolar,com a proeminência de um pólo de poder (Império Romano); a bipolar, com a existência de dois pólos principais (Guerra Fria, 1947/1989 entre EUA e URRS); e a multipolar composta por diferentes pólos. Como indicado, o "tipo ideal do EP" foi o Concerto Europeu de 1815 a 1914, composto pelos pólos França, Grã-Bretanha, Prússia (Alemanha depois de 1870 com a unificação), Rússia e Império Austro-Hungaro[4]. No pós-Guerra Fria, observam-se articulações complexas entre os modelos uni e multipolar (abordado no 1.2).

Definido o SI, cabe analisar as categorias de atores que interagem em seu ambiente: os Estados (estatais), as OIGs e as FTs (não-estatais, i.e, que não são Estados).

- Estados - Unidades políticas centralizadas surgidas a partir da Paz de Westphalia em 1648, contrapondo-se às instâncias fragmentadas e não-seculares da Idade Média. Os princípios básicos do Estado Moderno são a territorialidade com base em fronteiras definidas, a soberania política sobre este território, constituindo um governo organizado, e a existência de uma população que habita este espaço geográfico. Juridicamente, os Estados reconhecem-se mutuamente, respeitando seus limites territoriais (respeito aos princípios de não-intervenção e não-ingerência), e estabelecem relações diplomáticas entre si. Em síntese, três componentes materiais compõem estas unidades políticas, o território, a população e o governo. Todos os Estados são, portanto, soberanos dentro de seu determinado território.

Ainda que os Estados sejam iguais de direito, não o são de fato. As diferenças referem-se a suas histórias (processo de construção e idade como Estados Westphalianos), constituições domésticas (regimes, formas de governo e dinâmica dos atores da sociedade civil[5]) e a seus recursos de poder. À medida que o poder é um elemento essencial da política (seja ela doméstica ou internacional), a posse destes recursos por um determinado Estado delimita sua capacidade de atuação e projeção no sistema e sua medida de vulnerabilidade. Estes elementos correspondem ao nível de autonomia.

[4] Mesmo no EP europeu, a Grã-Bretanha possuía uma posição mais destacada do que estes outros pólos devido a seu poder político-econômico e, durante o século XIX, construiu sua hegemonia na era que ficou conhecida como *Pax Britannica*. Porém, sua tática de ação preservava o EP (isolamento esplêndido), atuando como mantenedora do equilíbrio e reguladora de suas ações (*primus inter pares*).

[5] Os partidos políticos, os grupos de interesse e a opinião pública nacional, além de atores individuais compõem as forças da sociedade civil.

A análise dos recursos de poder à disposição do Estado deve levar em conta duas dimensões, a da posse e a da conversão dos recursos. A partir desta premissa é preciso fazer a distinção entre o poder potencial de um Estado, aquele que existe em sua condição bruta, e o seu poder real, definido por sua capacidade de conversão. Exemplificando: um Estado pode ser detentor das maiores reservas petrolíferas do mundo, mas se não possuir capacidade tecnológica para explorar este recurso, o seu potencial energético não se concretizará em recursos à disposição de sua população.

Outra distinção a ser realizada quanto ao poder refere-se à tipologia dos recursos: o poder duro (*hard power*) e o poder brando e de cooptação (*soft and cooptive power*)[6]. O poder duro corresponde aos recursos de caráter tradicional: dimensões territoriais, posicionamento geográfico, clima, demografia, capacidade industrial instalada, disponibilidade de matérias-primas e *status* militar. Por sua vez, o poder brando e de cooptação refere-se às fontes de poder econômicas, ideológicas, tecnológicas e culturais que correspondem à capacidade de adaptação, flexibilidade e convencimento de um determinado Estado sobre seus pares. A habilidade política, da disseminação de valores e de produção de modos de vida (modelos ideológicos) inserem-se nesta dimensão. Tendo como base estes recursos, algumas categorias de Estado podem ser identificadas[7]:

- Superpotências ou Potências Globais, que detém recursos nestes dois níveis, exercendo e projetando seu poder de forma multidimensional em nível mundial, o que lhes capacita ao exercício da hegemonia. O grau de autonomia é elevado, mesmo que estas nações eventualmente possuam vulnerabilidades específicas (como os EUA e o petróleo). Os recursos brando e duro são utilizados de forma alternada, ou simultânea, para a realização de seus interesses nas relações estatais e não estatais;

- Potências Regionais, com capacidade para ação em nível regional em suas respectivas esferas de influência, com menor disponibilidade de recursos que as nações de projeção global. Sua presença é definidora do equilíbrio ou do desequilíbrio em seu espaço geográfico (Estados pivô). Detém quantidade razoável de poder brando e duro, mas com deficiências de capacitação em algumas áreas. Pode-se inserir uma definição adicional neste grupo,

[6] Esta classificação é desenvolvida por Nye Jr (1990).

[7] Estas categorias, assim como as de recursos de poder, possuem diferentes interpretações e nomeações dependendo dos autores. Os debates do 1.1 encontram-se em maior extensão em PECEQUILO, 2008

identificando potências regionais localizadas no mundo desenvolvido (Alemanha e Japão, por exemplo) e as nações em desenvolvimento (Brasil, China e Índia).

Avaliando as nações em desenvolvimento do Sul, classificações alternativas são as de Grandes Estados Periféricos (GEP[8]), Potências Médias e Países Emergentes (termos como países baleias e continentais eram utilizados, mas se tornaram menos freqüentes). Devido a sua condição, estes Estados possuem características paradoxais: ao mesmo tempo em que detém quantidade significativa de recursos de poder duro, sua capacitação branda ainda apresenta vulnerabilidades. Outro termo que passou a ser aplicado a estas nações é de "novo" Segundo Mundo (durante a Guerra Fria o termo correspondia ao mundo comunista) referente aos emergentes. O Primeiro Mundo mantém-se como dos países desenvolvidos e o Terceiro Mundo abrigaria as nações mais pobres, também conhecidas como Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR). Esta diferenciação Segundo-Terceiro Mundo não é aceita de forma ampla, havendo a preservação do conceito do Terceiro Mundo como mundo em desenvolvimento que abarca os GEPs aos PMDRs[9].

- Papel Local/Restrito- países de baixa projeção global e regional, cujas políticas externas tradicionalmente são satélites destes outros níveis e que exercem um papel limitado, restrito a seu espaço físico. Duas categorias podem ser identificadas: a dos países menores e estabilizados, como o Chile, e a de Estados menos desenvolvidos e com elevada vulnerabilidade, vide o Haiti. Esta segunda categoria corresponde aos PMDR e, na classificação da política externa norte-americana, aos Estados falidos.

Porém, como citado, os Estados não se constituem nos únicos atores das Relações Internacionais, apesar de se manterem como os principais. O campo dos atores não estatais divide-se em Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e as Forças Transnacionais (FTs).

- Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIG)- referem-se aos grupos políticos formados por Estados que ganharam

[8] Os Grandes Estados Periféricos (GEP) são "aqueles países não desenvolvidos de grande população e de grande território não inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos" (GUIMARÃES, 1999, p. 21).

[9] Neste texto, optou-se por utilizar a opção Estado emergente, em desenvolvimento, Terceiro Mundo e GEP para nações como Brasil, China, Índia e Rússia, e PMDRs para os mais pobres.

impulso a partir de 1945 no encerramento da Segunda Guerra Mundial. Seu antecedente contemporâneo foi a Liga das Nações proposta pelo Tratado de Versalhes a partir dos Quatorze Pontos de Woodrow Wilson (para a contextualização histórica ver VISENTINI e PEREIRA, 2008).

Naquele momento, as OIGs surgem como espaços de negociação diplomática e construção de consensos, estabelecendo relações diretas entre os Estados que facilitem a mediação de suas relações, a cooperação e a perseguição de objetivos comuns. Estes fóruns multilaterais permitem o aumento dos contatos entre as unidades políticas e canais alternativos de ação. As OIGs atuam em dimensões diversas da política internacional, dividindo-se segundo seus propósitos e extensão (esfera de ação, membros e dimensão): as de Propósito Abrangente (PA) e as de Propósito Único (PU) e as Globais e Regionais. A ONU, por exemplo, é uma PA global, enquanto o FMI e a OMC são OIGs de PU global. Em termos regionais, a OTAN apresenta PU, enquanto a UE e o Mercosul seriam PAs.

Formadas por Estados, as OIGs possuem uma relação complexa e paradoxal com seus membros fundadores. À medida que se comprometem com as OIGs, os Estados concordam em abrir mão de parte de sua soberania e a respeitar a Carta/Tratado que constituem estas instituições. Com isso, as OIGs ganham autonomia para discutir e propor políticas, fortalecendo seu papel como fórum de negociação e tomada de decisões. Esta autonomia é relativa à medida que o seu funcionamento depende da ação dos Estados membros que contribuem para a sua manutenção em diversas áreas, desde a financeira até a militar e estratégica. O poder das OIGs não se sobrepõe à soberania dos Estados, o que gera, por vezes, desrespeito a suas decisões e prescrições. Não são inéditas as oportunidades nas quais os países alegam questões de segurança e interesse nacional para ultrapassar o âmbito multilateral e agir individualmente. A ação dos EUA na condução da Guerra do Iraque 2002/2003 ilustra esta situação como será abordado no 2.1 e os dilemas associados à preservação da credibilidade e integridade destas OIGs.

É preciso igualmente fazer uma distinção entre as perspectivas que os Estados de diferentes portes trazem para o âmbito multilateral. Para as nações menores, as OIGs são elementos essenciais de ação, uma vez que o multilateralismo permite sua atuação mais equilibrada e equitativa no sistema internacional diante das nações mais fortes e permite a inserção de demandas e reivindicações nestes espaços. Para os Estados com maiores recursos, além de funcionarem como canais diplomáticos, as OIGs podem ser

criticamente percebidas como meios alternativos de pressão e exercício de poder.

Existe, assim, uma relação ambígua entre as OIGs e os Estados, sustentada em uma dinâmica de autonomia e dependência, de igualdade e pressão. Porém, estas dificuldades não eliminam o papel fundamental que estas instituições desempenham na política mundial contemporânea e sua relevância para as Relações Internacionais do Brasil em particular. Superando a lógica conflitiva do EP, as OIGs são um mecanismo que facilita as interações entre os Estados, inserindo, ao lado do conflito, possibilidades de cooperação.

- Forças Transnacionais (FTs)- Pertencentes à categoria dos atores não-estatais, as FTs diferenciam-se das OIGs por representarem fluxos privados múltiplos ligados à sociedade civil (comunicações, transportes, finanças e pessoas) que afetam a política dos Estados tanto positiva quanto negativamente. O progresso tecnológico permitiu a aceleração deste fenômeno, dinamizando sua intensidade e relevância na política internacional. As Organizações Não-Governamentais (ONGs), as Multinacionais (ou Companhias Multinacionais ou Transnacionais, CMNs ou CTNs), os Grupos Diversos da sociedade civil e, por fim, a Opinião Pública Internacional representam as FTs.

Analisando-as individualmente, as ONGs representam forças da sociedade civil, entidades não lucrativas podendo ser locais, regionais ou mundiais, detendo caráter privado, espontâneo e solidário. A base de sua unidade são valores comuns e a busca da conscientização, focando em áreas como o meio ambiente e os direitos humanos, ações comunitárias. Ocupando espaços tradicionalmente não atendidos pelo Estado, as ONGs ganharam impulso considerável com o fim da Guerra Fria. Positivamente, incentivam a cidadania e a participação popular, mas do lado negativo podem atuar como poderes paralelos (em particular em países em desenvolvimento). Dentre as ONGs mais conhecidas podem ser citadas a Cruz Vermelha, o *Greenpeace*, a Anistia Internacional, o *Human Rights Watch* e a Fundação Mata Atlântica, o Banco do Povo, dentre outros.

As Companhias Multinacionais ou Transnacionais (CMNs ou CTNs) são empresas de atuação global em diversos Estados, cuja sede localiza-se em um determinado país de origem. Ao se instalarem em nações fora desta base nacional, as CMNs seguem as regras destes Estados e influenciam, principalmente em países menores, a política interna destas nações por conta de questões tributárias e financiamentos. Para os Estados mais poderosos, representam, mesmo que indiretamente, fontes de poder brando.

Os Grupos Diversos da Sociedade Civil correspondem a sindicatos, Igrejas, Partidos Políticos, Máfias, Grupos Terroristas. A Opinião Pública Internacional ainda é um movimento embrionário, mas que com as interações cada vez mais rápidas das comunicações e transportes tem desenvolvido um perfil próprio. As manifestações globais contra Guerra do Iraque em 2003, a defesa do meio ambiente são alguns acontecimentos relacionados a esta consolidação.

Finalmente, é preciso discutir, rapidamente, o papel das Forças Internacionais, também chamados de fatores ou acontecimentos, e que correspondem a ações dos agentes internacionais e a fenômenos que independem de sua decisão. Cinco forças podem ser citadas: a natural, a demográfica, a econômica, a tecnológica e a ideológica. Os elementos natural e demográfico correspondem a dimensões de poder duro, enquanto as seguintes referem-se ao brando.

A força natural corresponde aos elementos geográficos, climáticos e de recursos/matérias-primas. Ainda que os desenvolvimentos tecnológicos tenham permitido aos homens melhor administrar estes fatores naturais ao longo dos séculos, muitos fenômenos continuam não dependendo das ações humanas como terremotos e desastres naturais similares. A temática ambiental relaciona-se à maneira como as sociedades relacionam-se com a natureza, gerando efeitos positivos (irrigação em terras de deserto) ou negativos (aquecimento global).

A segunda força, o fator demográfico, refere-se aos impactos populacionais. Os principais componentes relacionados a este tema são o crescimento populacional[10] e os deslocamentos (migrações). Atualmente, enquanto algumas nações continuam sofrendo problemas relativos à explosão demográfica e controle de natalidade no Terceiro Mundo, os países do Norte apresentam índices de crescimento negativo (e mesmo algumas potências médias como o Brasil também observam declínio populacional e envelhecimento). O fluxo Sul-Norte das migrações contemporâneas, as questões relativas aos direitos e condições de vida das populações (representadas pelo Índice de Desenvolvimento Humano das ONU-IDH), os temas de saúde (HIV/AIDS, epidemias de gripe como a suína e aviária,

[10] Os trabalhos de Malthus e a avaliação de que a população cresce em proporção geométrica, enquanto a produção de alimentos em aritmética representam algumas das principais preocupações na passagem do século XIX ao XX. O desenvolvimento da tecnologia, contudo, não levou à confirmação das previsões.

retorno de doenças como tuberculose e poliomielite em nações pobres) também se inserem neste conjunto de preocupações.

A terceira força, o fator técnico ou tecnológico, é representado pelo campo das inovações tecnológicas, que ao longo da história do sistema internacional, permitiu às sociedades que tomaram à frente destes processos alçarem posições de destaque no equilíbrio de poder mundial. A primeira onda de colonização marítima, as Revoluções Industriais (englobando a criação da máquina a vapor na primeira, os desenvolvimentos da indústria química na segunda, a científico-teconológica na terceira e, possivelmente, a quarta da genética e biotecnologia), o avanço do poderio bélico e estratégico (advento do poder nuclear e de outros meios de destruição em massa), a renovação das comunicações com a internet, são alguns dos fenômenos que podem ser mencionados de forma não exaustiva. O fator tecnológico impacta diretamente as relações sociais, os modos de vida e os meios de produção, apresentando profunda interdependência com a força econômica que delimita o progresso e a riqueza das nações.

O fator econômico influencia as esferas sociais, produtivas, ideológicas e culturais das sociedades modernas, resultando em diferentes formas de divisão de trabalho no cenário global e na separação interna das classes dependendo do modelo adotado. Durante o século XX, dois modelos econômicos confrontaram-se, o capitalista e o socialista. A Guerra Fria representou o auge desta confrontação, respectivamente entre os blocos liderados pelos EUA e a antiga URSS, e a precedência do capitalismo liberal norte-americano sobre este outro modo de vida (ver 1.2). Estes modelos não eram únicos, apresentando variações: no capitalismo, além do norte-americano, a Europa desenvolveu a social-democracia (um capitalismo regulado) e os países asiáticos um capitalismo de Estado. No campo socialista, os modelos soviético e chinês apresentavam diferenças. No século XXI, o modelo híbrido da Economia Socialista de Mercado chinesa ganhou destaque, assim como as teorias da globalização e, mais recentemente, da crise.

A força ideológica representa o conjunto de valores e percepções desenvolvidas pelas sociedades humanas para explicar e compreender sua realidade. As ideologias são instrumentos de construção política e produzem sistemas de pensamento e agendas capazes de motivar e comandar Estados e suas populações (e cooptá-los). O liberalismo, o nacionalismo, o fascismo,

o socialismo são exemplos destas construções e símbolos que prescrevem e orientam certos modelos de comportamento e modos de vida, sustentando paradigmas sociais, culturais e econômicos. A partir desta breve abordagem, o próximo item apresenta uma visão panorâmica das principais correntes teóricas da área.

B) As Teorias: As Origens Clássicas e o Século XX

Ainda que o desenvolvimento das Relações Internacionais como disciplina em separado no quadro das Ciências Humanas localize-se no século XX a partir da ascensão da hegemonia norte-americana[11], as bases de seu pensamento datam das reflexões político-sociais-econômicas que emergem a partir do século XV. A classificação destas bases, que originam as divisões teóricas do campo das Relações Internacionais, não são consensuais entre a literatura, havendo uma razoável quantidade de terminologias para expressá-las: alguns autores tendem a dividir as escolas de pensamento somente entre realismo e idealismo, outros entre realismo, pluralismo e globalismo, existindo também a opção das teorias sistêmicas, da integração, da paz e conflito ou ambientais[12].

Apesar do predomínio das perspectivas anglo-saxônicas, outras escolas de Relações Internacionais devem merecer atenção como as tradições francesa de Pierre Renouvin (1967), Marcel Merle e Jean Baptiste Duroselle, assim como as reflexões de Raymond Aron e os estudos críticos. Ainda que aqui mencionadas, estas escolas e alguns de seus conceitos não podem ser trabalhados em maior extensão. A opção aqui desenvolvida inspira-se nos estudos Michael Doyle (1997) e de Baylis and Smith (2001) que agrupam as teorias conforme as linhas clássicas da ciência política, o realismo, o liberalismo e o marxismo[13].

[11] Esta associação leva alguns autores a definirem as Relações Internacionais como uma "Ciência Social norte-americana". (HOFFMAN, 1987).

[12] Para estas discussões ver ARON, 2001, KAUPPI and VIOTTI, 2008, DOUGHERTY and PFALTZGRAFF, 1997

[13] O construtivismo e as abordagens alternativas das Relações Internacionais precisam ser mencionadas como visões teóricas possíveis: a sociologia histórica, a teoria normativa, a teoria feminista, o pós-modernismo e o pós-colonialismo. O construtivismo ganha cada vez mais espaço devido a seu enfoque sociológico, focando sua preocupação na construção das identidades, valores e o estudo da relação entre agentes e estruturas (ver WENDT, 1999). Estas teorias mais específicas, entretanto, não serão aqui abordadas em extensão dado o escopo deste texto.

B.1) O Realismo Político

Conhecida como a mais tradicional abordagem teórica das Relações Internacionais, o Realismo Político sistematiza suas preocupações em torno de dois conceitos chave, o poder e o conflito. A percepção da natureza humana é sustentada em uma avaliação que a identifica como propensa à conquista, egoísta e predatória (segurança, glória, prestígio são objetivos a serem perseguidos).

Desde suas fontes clássicas na Ciência Política como Maquiavel e Hobbes, ao anterior estudo de Tucídides sobre as interações Atenas e Esparta, passando por Max Weber e chegando a E.H Carr e Hans Morgenthau no século XX, além das novas vertentes estruturais e neoclássicas[14] com Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Randal Schweller, Joseph Grieco e Christopher Layne, estas orientações mantém-se praticamente as mesmas, com variações de ênfase.

Avaliando rapidamente esta progressão, como mencionado, as origens clássicas do Realismo remetem às reflexões de Tucídides em *História da Guerra do Peloponeso* (2001) que examina o conflito entre Atenas e Esparta na Grécia. As formulações de Tucídides abordam o funcionamento do mecanismo do equilíbrio de poder, demonstrando as interações e choques entre as cidades gregas. O "Diálogo Meliano" é apontado como um dos exemplos mais claros da dinâmica realista de contraposição de interesses e preparação da Guerra (ver Dunne e Schmidt, 2001).

Em um diferente contexto e período histórico, referente ao processo de formação dos Estados na Europa Ocidental, Maquiavel examina em *O Príncipe* a dinâmica da conquista, manutenção e expansão do poder. O objetivo da política refere-se ao poder e as ações do governante devem ser julgadas quanto a sua eficiência na perseguição deste alvo específico[15].

A estas percepções agrega-se a de Thomas Hobbes[16] em *O Leviatã*, cuja imagem do Estado de Natureza pré-pacto social simboliza o cenário de

[14] De acordo com Tim Dunne e Brian Schmidt (2001), a abordagem realista pode ser dividida em Realismo Clássico, Realismo Estrutural, Realismo Neoclássico e Realismo da Escolha Racional. Também não se pode esquecer da Escola Inglesa das Relações Internacionais de Hedley Bull. No campo da guerra e da segurança, os trabalhos clássicos de Clausewitz, as preocupações de geopolítica (Mackinder) e a atualidade dos estudos de securitização de Barry Buzan e da Escola de Copenhagen relacionam-se ao campo realista, preservando, contudo, sua identidade própria que as aproxima de premissas sociológicas.

[15] As reflexões de Weber sobre a separação do poder e da moral e a lógica da ação política também se incluem neste campo (ética da responsabilidade e da convicção). Outro elemento essencial do estudo weberiano para a constituição do Estado Moderno é o uso legítimo da força e a análise sobre as formas de dominação derivadas da lei, da tradição e do carisma.

[16] Rousseau é também considerado um autor realista por alguns analistas como Doyle, Dunne and Schmidt.

anarquia das Relações Internacionais. Soberanos, os Estados organizam-se dentro de suas fronteiras por meio do contrato, o que estabelece controles e leis sobre a vida dos cidadãos. No campo internacional, contudo, prevalece o Estado de Natureza e competição original, no qual a anarquia é fator definidor e a guerra uma possibilidade real como um jogo de soma zero. O EP e a diplomacia terão como função evitar estas ameaças constantes de destruição, seja pelo choque de interesses entre os Estados, como pelo estabelecimento de relações regulares e mediadas entre os mesmos.

Com a formação dos Estados Nacionais, estas concepções teóricas passaram a ganhar uma dimensão prática no desenvolvimento das políticas das nações nos séculos XVII/XIX. Dentre estas, emerge o conceito de Razão de Estado (*raison d'état*) francesa desenvolvida pelo Cardeal Richelieu (1585/1642) que estabelece que os interesses nacionais do Estado constituído devem ser buscados de forma racional, seguindo um cálculo de custos e benefícios, visando o incremento do poder nacional e sendo julgados a partir de critérios exclusivamente políticos. Na Alemanha unificada de Bismarck (1815/1898), as práticas do equilíbrio de poder e a ação baseada em considerações racionais visando o interesse do Estado passam a ser definidas como *realpolitik*.

A distinção entre a baixa e a alta política (*low and high politics*) também emerge no cenário europeu, identificando as esferas da economia e da cultura (*low*) e da diplomacia, do poder e da guerra (*high*). No período contemporâneo, estas classificações são intercambiáveis com as perspectivas do poder brando e duro, podendo ser percebida a variação em seu peso ao longo dos séculos. Para a consolidação do Estado, o poder duro estava no núcleo das preocupações, mas com a evolução de suas dinâmicas e a maior complexidade do cenário, o brando ganhou espaço, superando a condição secundária da baixa política (reconhecendo a multidimensionalidade do poder).

A transição do século XIX ao XX representada pela eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914/1918), seguida pela Segunda Guerra Mundial (1939/1945) e a Guerra Fria (1947/1989) representam a consolidação dupla do realismo e da disciplina das Relações Internacionais. As reflexões de E.H Carr em *Vinte Anos de Crise* (2001) dialogam com os defensores do idealismo wilsoniano (ver B2). Em sua obra, o autor oferece sua crítica e diagnóstico dos arranjos de paz pós-1918. Confrontando as utopias à realidade, o texto é fundamental na consolidação do pensamento realista, destacando a necessidade de repensar a política a partir de seu elemento real, qual seja, o poder.

Compartilhando as percepções de Carr de que era preciso compreender a política internacional pelo prisma de qualquer política, o da luta pelo poder, Hans Morgenthau desenvolve em *Politics Among Nations* uma "teoria que tenta entender a política internacional como ela realmente é" (MORGENTHAU, 1985, p.17). No livro, o autor define os seis princípios do realismo político partindo dos pressupostos clássicos do realismo sobre o conflito, a natureza humana, a autonomia e centralidade dos Estados. Sistematizando brevemente estes princípios, segundo Morgenthau, o conceito chave do realismo político é o interesse definido em termos de poder, meio e fim da ação estatal, e que varia conforme suas necessidades e contextos históricos.

A "prioridade primeira", porém, permanece a mesma: a preservação da segurança e da soberania. Para definir outros componentes deste interesse, o Estado atua como ser racional, avaliando seus riscos e seus benefícios. A cooperação, bi ou multilateral, é uma tática possível de ação, não assumindo o caráter de valor. Demandas morais e idealistas não devem ser levadas em conta neste processo, uma vez que a política internacional e a doméstica representam esferas separadas e de lógicas distintas.

Estes princípios e a ideologia de um determinado Estado não podem, ou devem, ser impostas a outras sociedades, evitando a pretensão de universalização de modos de vida e valores (o que, como será analisado, contrasta com algumas das interpretações liberais e hipóteses sobre o pós-Guerra Fria). A ordem internacional é sustentada pelo Equilíbrio de poder e Morgenthau define a diplomacia como um fator de relevância na condução dos Estados e suas interações no ambiente mundial. No extremo, a guerra mantém-se presente como instrumento viável e, por vezes, necessário, de política internacional.

Predominante nos anos 1950 e 1970, estas avaliações sofreram o desafio da emergência de tendências contemporâneas do liberalismo (B2) e de revisões teóricas dentro do realismo a partir dos desenvolvimentos da política internacional. Tais desenvolvimentos, principalmente os da integração regional e o multilateralismo nas OIGs, colocam em questão a ação dos Estados somente como maximizadores de poder e que não valorizam a cooperação, abrindo novas perspectivas teóricas.

Na década de 1970, o Neo-Realismo ou Realismo Estrutural de Kenneth Waltz surge como um desafiador destas premissas clássicas, ainda que compartilhe, em larga medida as visões tradicionais do realismo (anarquia,

centralidade do Estado e EP, no qual a posição dos Estados define-se por seus recursos de poder). *Man, The State and War* (2001) e *Theory of International Politics* (1979) são a base destas reflexões, nas quais se estabelecem os níveis de análise, ou três imagens de Waltz: natureza humana, organização interna dos Estados e sistema (estrutura).

Muito resumidamente, de acordo com a visão neo-realista, o sistema internacional é a estrutura dentro da qual se processam as Relações Internacionais, delimitando a atuação dos agentes, isto é, os Estados, segundo parâmetros da socialização e da competição. O sistema determina as ações dos atores que, por sua vez, influenciam as transformações da estrutura a partir de suas ações em um argumento de certa forma circular. A socialização se refere ao compromisso do Estado a certas regras de conduta e a competição é o EP. Em qualquer uma destas condições, predomina para os Estados a lógica do *self-help* (auto-ajuda). De acordo com esta lógica, os Estados somente podem contar consigo mesmos para sua proteção e sobrevivência e, mais do que nações expansionistas, convertem-se em defensores de posição.

O Realismo Estrutural abre espaço para as interações interno-externo no processo de elaboração de políticas e tomada de decisão, mas não avança muito na resolução dos dilemas relativos à cooperação dos Estados. A cooperação é ainda percebida como instrumental, situação que se repete nas mais contemporâneas abordagens neoclássicas e racionalistas. Autores como John Mearsheimer, Christopher Layne, Schweller, Grieco, situam-se nestas dimensões contemporâneas do realismo, também não sendo facilmente classificados: ou seja, além de neoclássicos e racionalistas, outros termos a eles associados são realistas ofensivos ou defensivos. Mas, como destacado, à medida que não é objetivo estender discussões destas particularidades teóricas, tenta-se, apenas delinear o debate em suas linhas gerais.

Resumindo-as, Dougherty e Pfaltzgraff, assim sintetizam os seis componentes básicos compartilhados pelas visões realistas,

> *(1) o sistema internacional é baseado no Estado-Nação como seus ator–chave (2) a política internacional é essencialmente conflituosa, uma luta por poder em um ambiente anárquico no qual estes Estados inevitavelmente dependem de suas próprias capacidades para garantir sua sobrevivência (3) os Estados existem em uma condição de igualdade de soberania, porém detém diferentes capacidades e possibilidades (4) os Estados são os atores*

> *principais e a política doméstica pode ser separada da política externa (5) os Estados são atores racionais, cujo processo de tomada de decisão é sustentado em escolhas que levem à maximização de seu interesse nacional (6) o poder é o conceito mais importante para explicar e prever o comportamento dos Estados. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, p. 58).*

Adicionalmente, é preciso ressaltar que apesar de seu foco no poder e conflito, e no Estado como percebido pelos itens acima, o realismo sustenta-se como "uma ferramenta crítica para revelar a jogo dos interesses nacionais sob a retórica do universalismo". (DUNNE and SCHMIDT, 2001, p. 179). Em uma outra vertente, as visões liberais procuram ampliar o espectro realista a partir da interação entre Estados, sociedades, valores e cooperação.

B.2) O Liberalismo, o Idealismo e a Interdependência

Assim como o nascimento do realismo político encontra-se condicionado ao surgimento e consolidação do Estado Moderno, a corrente liberal relaciona-se a um fenômeno político: a ascensão da classe burguesa e seu ideário político-social e econômico. Os séculos XVII e XVIII são marcados pelas Revoluções Liberais, a Revolução Gloriosa de 1688/89, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, orientadas segundo os princípios da liberdade, da igualdade, do individualismo e da reforma do Estado absolutista[17].

De John Locke a Montesquieu, dos Federalistas Americanas a Bentham e Mill, o pensamento liberal ressalta a importância da lei e da legitimidade que permitem às sociedades humanas realizar seus potenciais. Embora compartilhem com o realismo o princípio da anarquia e mesmo a desconfiança sobre o caráter da natureza humana, o caminho liberal substitui o conflito pela cooperação e redireciona o conteúdo do poder para o lucro e benefícios (geração de riqueza). Recuando ao pensamento de Grotius, é possível estabelecer tanto dentro quanto fora das sociedades regras, normas de direito que conduzam a um ambiente propício a interações pacíficas e construtivas (a inspiração da sociedade internacional de Bull).

No século XIX, Immanuel Kant em *A Paz Perpétua* aborda temas relativos ao cosmopolitismo e a governança global ao discutir a formação de uma federação de Estados livres e republicanos. Suas reflexões encontram-

[17] No campo econômico, Adam Smith representa o pensamento liberal clássico.

se nas raízes das teorias de integração europeia, demonstrando a capacidade transformadora dos indivíduos e seu potencial para alcançar uma consciência universal.

No século XX, com o Idealismo Wilsoniano, estas concepções liberais ganham maior destaque, estando relacionadas ao processo de construção de ordem no pós-Primeira Guerra Mundial e à citada ascensão hegemônica norte-americana (ver PECEQUILO, 2005). Embora o realismo de Morgenthau reivindique o caráter de formulação teórica inicial da área, a disciplina das Relações Internacionais emerge como cátedra em separado já nos anos 1920 (HALLIDAY, 1999). consistindo-se na "visão americana" deste campo. Esta visão é estabelecida nos "Quatorze Pontos" discurso proferido por Woodrow Wilson no Senado dos EUA em 1918 (também conhecido como "Programa para a Paz Mundial) e será base desta visão teórica e do Tratado de Versalhes (1919).

O idealismo sustenta-se em três premissas: a democracia e a disseminação de seus valores, universalizando práticas legítimas e transparentes entre as sociedades e os Estados ("as democracias não vão à guerra umas com as outras" é a conclusão daqui derivada); a segurança coletiva para garantir a cooperação e defesa mútua entre as nações, prevenindo o avanço de agressores, a partir da instituição de um mecanismo coletivo (a Liga das Nações, embrião da ONU e cuja lógica multilateral estende-se às OIGs em geral); a autodeterminação dos povos, que estabelece o direito à soberania aos povos que detiverem uma identidade e unidade comum.

As décadas de 1920 e 1930 assistiram ao colapso destes arranjos por conta de uma combinação de fatores como as opções da política externa dos EUA, a conjuntura da Grande Depressão e os fascismos. Em 1939, a Segunda Guerra parecia encerrar estas prescrições idealistas, mas a constrição da ordem depois de 1945 levou a recuperação de alguns de seus mais importantes princípios como o multilateralismo e a segurança coletiva. Na oportunidade, porém, a hegemonia, os EUA, buscou corrigir seus "erros" de 1918, desenvolvendo o que alguns autores como Ikenberry (2006) definem de Internacionalismo Liberal. Este internacionalismo agrega elementos de poder ao idealismo, sustentando a hegemonia em três pilares: o estrutural (poder duro), o institucional e o ideológico (ambos brandos e de cooptação representados pelas OIGs e a retórica cooperativa)[18].

[18] Para a Teoria da Estabilidade Hegemônica ver Kindleberger (1973) e para discussões sobre as ações dos EUA, GILPIN, 2002. Gilpin apresenta interessante debate teórico sobre a Economia Política Internacional.

Todavia, esta visão não representa uma nova vertente teórica ou corpo conceitual para o liberalismo, o que se consolida nos anos 1960 e 1970 a partir das abordagens de Robert Keohane e Joseph Nye em obras que se tornam clássicas na área das Relações Internacionais: *Transnational Relations*, *Power and Interdependence* e *After Hegemony*. Assim como as discussões sobre o Neorealismo dominam os anos 1970 no realismo, as obras de Keohane e Nye, e sua ponte entre realismo e liberalismo, a partir da introdução de conceitos como interdependência e transnacionalização tornam-se recorrentes no campo liberal. Estas visões são conhecidas como Liberal Institucionalismo, NeoLiberalismo ou Paradigma da Interdependência

Para Keohane e Nye, a evolução da política internacional desde 1945 e as estruturas multilaterais construídas para organizar as relações entre os Estados nos mais diversos campos, incrementou as possibilidades de cooperação entre as nações, reduzindo a incerteza e aumentando a transparência nas relações interestatais. A partir destes mecanismos facilitadores, o conflito passa a ser secundário diante da cooperação, uma vez que os Estados começam a dar preferência a este âmbito institucional e mudar a natureza de seu comportamento voltado apenas para o conflito.

Com isso, é estabelecido um conjunto claro de regras e princípios, facilitando a ação coletiva. Além de participarem em OIGs, os Estados também apoiam a criação de regimes, regulando suas relações (a relevância e a magnitude do multilateralismo podem ser facilmente percebidas nas análises do Capítulo 5). Em definição bastante conhecida, Krasner afirma que os

> *Regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais e fornecem as estruturas nas quais as relações entre os Estados podem se organizar de maneira mais completa e equilibrada.*[19]

Como resultado deste "espiral" e "disseminação da cooperação" (*spillover*) e da interligação cada vez maior dos Estados e suas sociedades, existe a crescente relevância dos atores não estatais. Neste contexto mais complexo e multidimensional, os temas clássicos do conflito entre os Estados e os recursos duros começam a ser acompanhados por preocupações cada vez mais diversas na economia, na cultura, na política e na sociedade, como democracia, meio ambiente e direitos humanos. A aceleração do

[19] KRASNER, 1983, p. 2

desenvolvimento tecnológico e seus impactos nos fluxos de capital, bens, pessoas e informação reforçam os fenômenos da interdependência e da transnacionalização, elementos essenciais da globalização.

Em termos conceituais a interdependência corresponde aos efeitos recíprocos que se estabelecem entre países ou entre atores de diferentes países como produto do aumento e aprofundamento dos contatos internacionais. Estes contatos ocorrem além fronteiras e produzem situações de dependência mútua, abrangendo fenômenos diversos: sócio-culturais, políticos, econômicos (comerciais e financeiros), ambientais e técnicos. Os canais da interdependência são múltiplos, interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Os Estados são afetados e determinados significativamente por forças externas, tanto de forma simétrica quanto assimétrica (dependendo de seu grau de exposição e vulnerabilidade externa).

O segundo conceito, o de transnacionalização, relaciona-se à interdependência e emerge da ação dos agentes privados no sistema internacional que se intensificou a partir dos desenvolvimentos tecnológicos e dos fenômenos que surgem além dos Estados e seus limites, mas que por eles não podem ser controlados. Apesar de nascerem dentro dos Estados, estes fenômenos ultrapassam suas fronteiras, sendo representados por quatro fluxos: comunicações, transportes, finanças e pessoas (no que se relacionam às forças internacionais e aos atores FTs analisados no 1.1A).

No contexto da globalização (1.2B), alguns autores indicam que a correlação destes fenômenos levaria ao desaparecimento e superação do Estado, enquanto outros, incluindo Keohane e Nye, indicam a existência de uma transição e convivência de formas múltiplas e tabuleiros diferenciados nas Relações Internacionais. Esta multiplicidade refere-se à ampliação das questões que interessam e afetam os Estados além do poder militar, do incremento da ação de outros atores, da ampliação das interações estatais e não-estatais e das transformações das sociedades. Trata-se de um debate relevante que, como o marxista, demonstra a complexidade da política internacional.

B.3) O Marxismo e as Visões Críticas

Diferente do realismo e do liberalismo que, depois de suas bases clássicas, desenvolveram concepções teóricas específicas para as Relações Internacionais, o marxismo ainda não gerou um enfoque disciplinar claro para

a área como sustenta Fred Halliday (1999). O domínio do campo de estudos pela escola norte-americana dificultou o desenvolvimento de reflexões, principalmente ao longo da Guerra Fria e depois de 1989 dada a queda dos regimes socialistas como o da URSS e a reavaliação do modelo (ver 1.2C).

Porém, desde suas origens que datam do século XIX com a análise da Revolução Industrial, suas transformações e a contestação da sociedade burguesa pelo proletariado nos trabalhos de Karl Marx e Friedrich Engels (*O Capital*, *18 Brumario*, *O Manifesto Comunista* são algumas obras que podem ser mencionada), o marxismo detém preocupações sobre o internacional. Assim, esta corrente apresenta formas críticas de questionamento sobre a realidade e elementos que compõem uma possível agenda para compreendê-la. As visões de Marx sobre a economia capitalista e seu processo de expansão e pressão sob outras sociedades detém um perfil claramente internacional, demonstrando o poder global deste modo de produção.

Como indica Halliday, "o materialismo histórico é uma teoria geral abrangente da ação política, social e econômica, capaz de considerar todos os campos da ação social" (HALLIDAY, 1999, p. 69) que pode nos ajudar a pensar as Relações Internacionais e transformar a realidade. Mas, quais são os pilares que embasam esta reflexão? Especificamente, para Halliday, estes pilares são a determinação material, a determinação histórica, a centralidade das classes e a revolução.

A determinação material refere-se ao peso da economia na organização social, política e cultural de uma sociedade. A estrutura, os meios de produção, é determinante na definição de suas demais formas de reprodução social e ideológica (superestrutura). No campo da determinação histórica o que se observa é o peso do passado sobre a história presente, não se podendo ignorar o processo formativo das sociedades para, posteriormente, mudá-las. O processo de evolução destas sociedades ocorre por meio do conflito, um movimento dialético, gerado a partir dos outros dois pilares do pensamento marxista: a divisão das classes entre burgueses e proletários, seu antagonismo natural, e a inevitabilidade da revolução (que se consiste em um dos elementos mais criticados desta corrente[20]). No caso da divisão de classes, Halliday indica que a mesma se estende ao sistema internacional, entre diferentes burguesias e proletariados nacionais.

[20] Dentre estas críticas apontadas por Halliday encontram-se a subestimação da democracia, da reforma e do nacionalismo e da tecnologia como elementos de atualização do capitalismo diante de seus desafiadores de esquerda e de direita.

Para Halliday, o potencial do marxismo como instrumento analítico reside em sua concepção das interações sociais. Autores como Lenin, Rosa de Luxemburgo, Gramsci oferecem importantes contribuições para o estudo do imperialismo, da evolução do capitalismo e, principalmente no caso de Gramsci, da construção e exercício da hegemonia em suas formas concretas e ideológicas. Abordagens inspiradas por Gramsci no estudo da reprodução hegemônica foram desenvolvidas por autores como Robert Cox no período mais contemporâneo, além da visão da teoria crítica com Andrew Linklater a partir dos estudos da Escola de Frankfurt. Dentre os representantes do novo marxismo encontram-se Bill Warren e Justin Rosenberg. [21]

Além destas reflexões, historiadores como Eric Hobsbawm desenvolvem um pensamento de orientação marxista e merece destaque a análise sistêmica de Immanuel Wallerstein sobre a evolução do capitalismo e das Relações Internacionais, a Teoria dos Sistemas Mundiais. Na visão de Wallerstein[22], o sistema capitalista é a força motriz do desenvolvimento e sua evolução política e econômica leva a formação do sistema mundo e fenômenos contemporâneos. A partir deste processo, estabelece-se uma divisão social de trabalho entre os Estados composta por Estados no Núcleo, na Semi-Periferia e Periferia do cenário global.

Finalmente, é preciso mencionar dentre as visões teóricas de esquerda a Teoria da Dependência elaborada pela CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe)[23]. Esta teoria sustenta a divisão estrutural do cenário entre Norte e Sul (países desenvolvidos e em desenvolvimento). A base do pensamento é a defesa da nova ordem econômica internacional (NOEI) e do desenvolvimento autóctone dos países do Sul por meio da superação da deterioração dos termos de intercâmbio por meio da ação estatal e da substituição de importações.

A partir deste breve panorama, percebe-se a riqueza das Relações Internacionais e os diversos prismas e conceitos que ajudam a compreender sua dinâmica. Acelerada pelo fim da Guerra Fria, esta dinâmica trouxe desafios renovados às linhas teóricas e o questionamento das visões tradicionais. Dentre as correntes examinadas, realismo e marxismo foram consideradas superadas em 1989, consolidando a supremacia do liberalismo. Acontecimentos como

[21] Para uma análise mais extensa ver HOBDEN and JONES, 2001.
[22] *The modern world system*, vols. I, II e III são os textos nos quais Wallerstein desenvolve esta abordagem (WALLERSTEIN, 1980, 1980, 1988).
[23] Raul Prébisch e Fernando Henrique Cardoso são alguns dos representantes desta corrente.

o 11/09, a desigualdade social, as guerras, a pobreza, reverteram esta tendência. Estas oscilações revelam a complexidade do período e inspiram muitas discussões contemporâneas, envolvendo a arena mais concreta de como pensar a ordem internacional. No próximo item, são examinadas as interpretações e hipóteses sobre a política internacional no pós-Guerra Fria.

1.2 O Pós-Guerra Fria: Interpretações e Hipóteses (1989/2009)

Ao longo do pós-Guerra Fria, as interpretações sobre o funcionamento e reestruturação da política mundial envolvem diferentes percepções sobre o papel e o peso dos atores internacionais, estatais e não-estatais, fenômenos sociais, culturais, políticos e econômico, o novo equilíbrio de poder e a dinâmica entre padrões de cooperação e conflito em nível global.

A) O Fim da História, a Nova Ordem Mundial e o Momento Unipolar

No imediato pós-Guerra Fria, em 1989, a publicação do artigo de Francis Fukuyama, "The End of History?", no periódico *The National Interest*, ao qual seguiu o livro **O Fim da História e o Último Homem**, sintetizou o sentimento corrente de paz e cooperação que dominava o mundo. Segundo a hipótese de Fukuyama, a história, entendida como a competição ideológica e concreta entre modelos alternativos de sociedade teria chegado ao fim em 1989 devido ao desaparecimento do desafio representado pelo comunismo ao ocidente.

Este desaparecimento era simbolizado pelo predomínio do modelo norte-americano sobre o soviético e pela adesão deste bloco adversário, incluindo de seu Estado líder, a URSS, a este modelo de forma pacífica, voluntária e consensual. O resultado desta adesão era a disseminação e a universalização dos princípios liberais, na economia e na política. A partir deste compartilhamento de valores, o conflito seria substituído pela cooperação, permitindo o estabelecimento de uma era de paz no sistema internacional. Este predomínio revelava o sucesso da estratégia de expansão do modelo ocidental desenvolvida pelos EUA ao longo da Guerra Fria como parte da política de contenção. Desde 1947, a grande estratégia norte-americana sustentava-se em três prioridades: a contenção da URSS, a contenção do comunismo e a disseminação da ordem liberal democrática.

O fim da história simbolizava a concretização destes objetivos de forma coordenada e a disposição positiva dos EUA e seus aliados em integrar seus antigos adversários em seu sistema de relações estatais e multilaterais. No âmbito multilateral, as organizações internacionais governamentais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial preservavam sua funcionalidade e eram os canais por meio das quais os EUA exerceram, e continuavam exercendo sua liderança. A globalização e a regionalização reforçavam esta unidade das democracias e a transformação dos tradicionais parâmetros da política internacional, favorecendo a cooperação em detrimento da guerra.

Diferente de outras eras de pós-guerra, a vitória era apresentada como um encaminhamento natural da adesão do bloco oriental ao ocidental, que não diferenciaria ganhadores e perdedores, que não gerava a emergência de vácuos de poder ou a necessidade de construir uma nova ordem mundial. Prevalecia um cenário de estabilidade da hegemonia e das estruturas por meio das quais seu poder era exercido. Segundo Fukuyama,

> *O triunfo do ocidente, da idéia ocidental é evidente, em primeiro lugar, pela exaustão total de alternativas sistêmicas viáveis ao liberalismo ocidental (...) O que talvez estejamos testemunhando não seja somente o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período particular da história pós-guerra, mas o fim da história como tal: isto é, o ponto de chegada da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma última de governo humano.(FUKUYAMA, 1989, s/p)*

Em termos políticos e econômicos, esta ordem liberal que passava a ser dominante, senão universal, era caracterizada pelos seguintes padrões: na política, sociedades abertas, transparentes, livres e sem censura para a organização de partidos, grupos e expressão de ideias, que permitiam a participação de seus cidadãos em eleições periódicas ("as regras do jogo"); na economia, também uma sociedade livre, que recuperava as forças e a lógica do mercado como referenciais do sistema produtivo, com um Estado mínimo, de baixa intervenção e presença em temas sociais, de defesa da abertura econômica e do comércio sem barreiras.

Esta agenda econômica era sintetizada nos preceitos do neoliberalismo, implementado desde os anos 1980 a partir das ações de Margaret Thatcher, Primeira-Ministra Britânica, e de Ronald Reagan, Presidente dos EUA. Em ambas as nações, núcleo do capitalismo mundial, estas medidas de diminuição

do Estado, abertura comercial, privatizações, flexibilização das leis trabalhistas, corte de assistência social, desregulamentação haviam surgido para reformar os Estados de Bem-Estar Social e reduzir custos.

O argumento para estas reformas e o retorno do Estado mínimo do liberalismo clássico e da mão invisível sustentava-se em duas vertentes: primeiro, nos déficits orçamentários gerados pelos programas sociais e, segundo, na alegação de que as políticas assistencialistas coibiam o desenvolvimento humano. Para as sociedades em transição, tanto as do Leste quanto as do Oeste pertencentes ao mundo em desenvolvimento, a agenda neoliberal consubstanciou-se no Consenso de Washington.

O Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson, correspondia a um conjunto de dez prescrições elaboradas a partir de discussões das principais instituições econômicas internacionais sediadas em Washington (FMI e Banco Mundial) para direcionar as reformas dos países em desenvolvimento, em particular os da América Latina, a luz de suas reformas estruturais internas e da transição do pós-Guerra Fria. As dez prescrições do Consenso de Washington eram: disciplina fiscal, direito de propriedade, privatização, desregulamentação, abertura comercial, atração ao investimento estrangeiro direto, taxas de juros favoráveis aos investidores estrangeiros e à poupança e taxas de câmbio variáveis adequadas ao mercado.

Estas medidas que combinaram estudos do Banco Mundial, FMI e do governo dos EUA foram aplicadas na América Latina, na África e nas sociedades em transição do Leste Europeu. Tanto no núcleo quanto na periferia do capitalismo mundial, as recomendações neoliberais tiveram impactos decisivos para gerar crises sociais, econômicas e políticas com diferentes perfis e graus de intensidade que serão abordados ao longo do texto, polarizando defensores e críticos desta agenda.

Bastante populares e difundidas no imediato pós-1989, estas avaliações e agendas associadas ao Fim da História foram completadas no biênio 1990/1991 pela hipótese de construção de uma "nova ordem mundial". Contrariando as previsões iniciais de que o pós-Guerra Fria seria uma era de paz, este conceito emerge a partir da invasão do Iraque de Saddam Hussein ao Kuwait em 1990. Sem entrar em detalhes da dinâmica desta invasão e da posterior Operação Tempestade do Deserto, analisada no 2.1, é importante ressaltar que esta invasão, e a resposta da comunidade internacional, foram apresentadas, neste momento, como uma prova não do fracasso, mas sim do sucesso das hipóteses sobre a universalização do liberalismo.

A invasão foi avaliada como uma exceção à regra da paz, perpetrada por um dirigente autoritário com pretensões de expansão regional que ignorara as tendências positivas do sistema internacional em nome de seus interesses. Uma vez que as demais nações do cenário compartilhavam de similares regras e valores, a clara agressão de Hussein a uma nação soberana foi rechaçada, com as Nações Unidas funcionando como principal fórum de debate e formulação de políticas. Coletiva e consensual, a resposta ao Iraque deu-se dentro dos ditames da ONU, gerando ações legais e legítimas de defesa do Kuwait por meio de uma coalizão militar liderada pelos EUA (segurança coletiva). A eficiência da ONU e seus países membros ao lidar com o Iraque preconizavam o nascimento de uma nova ordem mundial, nucleada por esta organização, e pelos valores e princípios que a regem. Nas palavras de Bush pai,

> *Este é um mundo novo e diferente. Nunca desde 1945 havíamos tido a possibilidade de usar as Nações Unidas da maneira que foram concebidas: como um centro para a segurança coletiva internacional (...) A tarefa central do mundo- antes, agora e sempre- deve ser demonstrar que a agressão não será tolerada ou recompensada (...) As Nações Unidas podem ajudar a trazer um novo dia (...) Está em nossas mãos (...) deixar as trevas onde elas pertencem e impulsionar um movimento histórico em direção a uma* ***nova ordem mundial*** *e a uma longa nova era de paz. (BUSH, 1990, s/p)*

Em termos teóricos, as visões do Fim da História e da Nova Ordem Mundial, inserem-se no âmbito de uma tradição liberal. No auge destas visões, chegou-se a considerar que não somente a história vista como confrontação ideológica havia chegado ao fim, mas que paradigmas tradicionais como o realismo e o pensamento de esquerda não teriam mais espaço no debate político. Contudo, mesmo neste primeiro momento reações de diversas linhas contestaram estas previsões.

A despeito das dificuldades apresentadas pela esquerda em se reorganizar à luz do declínio soviético, pensadores como Eric Hobsbawm, Fred Halliday e Immanuel Wallerstein alertavam sobre as limitações destas interpretações, em particular a do Fim da História, diante de um cenário internacional que possuía um elevado potencial de instabilidade devido às assimetrias de poder político e social vigentes. Embora a Guerra Fria tenha se encerrado como conflito entre os sistemas estatais soviético e norte-americano, eliminando o

viés Leste-Oeste, as contradições Norte-Sul (a oposição Primeiro e Terceiro Mundo) continuavam presentes. Também se indagava sobre o Movimento não-Alinhado, e era questionado se o discurso de integração via adesão ao liberalismo traria a prosperidade e crescimento prometidos.

Muitos dos conflitos sociais, étnicos, políticos, estratégicos e religiosos que haviam sido congelados durante a bipolaridade, recuperaram sua lógica, contrapondo-se a este suposto cenário de estabilidade entre as potências dominantes, sustentando fortes instabilidades na periferia e na reorganização de poderes regionais em suas zonas de influência (e levando em conta o declínio do império soviético).

Wallerstein ainda completa afirmando que a supremacia do capitalismo como "projeto vencedor" diante de seus dois principais adversários do século XX, o socialista soviético (cujas origens são a Revolução Russa de 1917) e o fascista alemão-japonês dos anos 1930, representava a contradição final do modelo. De acordo com este autor, a ausência do contraponto ideológico ao capitalismo traria a exacerbação das tendências de desregulamentação, perda de parâmetros sociais e lucratividade a ele associadas, uma vez que não existiria um contraponto e crítica a esta expansão. Caracterizado por crises cíclicas, o capitalismo teria, talvez, no pós-Guerra Fria a sua crise final, uma vez que seus rumos não seriam corrigidos (o que pareceu se comprovar com a crise de 2008, definida como similar e, por vezes, pior que a Grande Depressão de 1929).

Esta ausência de alternativas ideológicas e debates é também apresentada por autores norte-americanos como Ikenberry (2006), que ressaltam a pressão pela unanimidade de formas de viver e pensar como momentos não de progresso, mas de inércia. Alternativas em construção como o socialismo de mercado chinês que mesclava tendências capitalistas e socialistas ainda eram vistas como incipientes, havendo um considerável refluxo do pensamento de esquerda apesar das tentativas de reflexão mencionadas.

Mesmo com o desaparecimento do socialismo de tipo soviético, prevaleciam em países como Cuba e Coréia do Norte modelos que sustentavam uma linha mais próxima a estas visões, não se devendo esquecer dos paradigmas associados à social democracia europeia e o capitalismo de Estado asiático que, mesmo pressionados pelas demandas neoliberais, tentavam sustentar-se em alguma medida. Também é importante ressaltar que mesmo dentro do bloco ocidental, nações como a França, que tradicionalmente detinham uma política externa autônoma, já expressavam,

suas preocupações diante da supremacia dos EUA e seu modelo que, mais adiante, traduzir-se-iam em críticas à "hiperpotência imperial norte-americana", conforme as palavras de Hubert Vedrine Ministro das Relações Exteriores francês em 1999.

Ikenberry, contudo, ressalta que não havia, de fato, uma ideologia alternativa forte o suficiente capaz de contrapor-se à norte-americana, seja para oferecer-lhe críticas como para permitir o seu aperfeiçoamento. Esta ausência de alternativas somente começa a ser superada a partir da segunda metade dos anos 1990. O marco para o renascimento destas tentativas de repensar o mundo é justamente a crise uma vez que os resultados incipientes das transições ao modelo ocidental começam a se tornar mais evidentes, associados à estagnação, desemprego e perda de valores. A frustração relativa diante das promessas da prosperidade e igualdade da globalização e regionalização serão componentes deste processo. A reação virá tanto da direita quanto da esquerda nas formas da revisão das políticas neoliberais, a Terceira Via e o início da realização dos Fóruns Sociais Mundiais.

Contudo, este vácuo ideológico, era acompanhado pela manutenção das estruturas hegemônicas de poder comandadas pelos EUA que permitiam que a construção do mundo pós-1989 partisse de um patamar diferenciado de outros pós-guerras. Neste patamar, prevaleceria e legitimidade e legalidade da ordem vigente, sendo tarefa da hegemonia não mais construir um novo mundo, mas sim reformar e atualizar o anterior a fim de responder a seus novos desafios e realidades de poder. Tal avaliação é de certa forma acrítica uma vez que considera como natural a preservação do *status quo*, sem dar conta das alterações de poder relativo em curso, referente à hegemonia dos EUA e as demais potências regionais, que colocaram em xeque esta mesma estabilidade hegemônica.

Outra reação às visões de cooperação, paz e multilateralismo, prevalecentes nas hipóteses do fim da história e da nova ordem mundial, nas quais os EUA desempenhavam um papel de parceria com as demais nações do sistema, nasciam do debate doméstico norte-americano. Enquanto as premissas até aqui analisadas supunham a preservação do perfil da hegemonia dos EUA conforme estabelecida no pós-1945, caracterizada pelo internacionalismo multilateral e pela construção de canais alternativos de domínio, que implicava a manutenção de uma certa auto-restrição estratégica e a percepção da ascensão de potências regionais a leste e oeste, analistas defendiam a retomada de um padrão de expansão de poder e unilateralismo.

A base para a substituição da contenção pela expansão residia na percepção de que o sistema internacional atravessava o que escritores como Charles Krauthammer definiam como "momento unipolar". O momento unipolar era sustentado na supremacia estratégica, política, econômica, mas principalmente militar norte-americana, o que permitia a emergência do país como única superpotência restante do sistema internacional e sua projeção global e regional. Neste quadro, seria possível e prioritário aos EUA agir de forma unilateral, recuperando seus recursos e margem de manobra perdida durante a Guerra Fria que levara a uma acomodação dos interesses nacionais à agenda de aliados e das instituições multilaterais. Segundo Krauthammer, a adesão às percepções do fim da história e da nova ordem somente agravariam esta acomodação permitindo que os adversários dos EUA recuperassem o tempo perdido e posteriormente contestassem a hegemonia.

As raízes desta concepção remetem à visão das relações norte-americanas defendida por George Washington no século XVIII que ditava a regra das "alianças não permanentes" e do unilateralismo (por vezes confundida com o isolacionismo), e chocam-se diretamente com a tradição internacionalista multilateral de uma hegemonia integrada ao mundo[24]. Mais do que o poder ideológico ou institucional da liderança dita benigna dos EUA, do "império por convite", os defensores desta revisão estratégica apostavam no poder militar, estrutural e bruto norte-americano.

Associado ao pensamento realista e ao neoconservadorismo na política norte-americana[25], cujas origens remetem aos anos 1960, atingindo sua maior expressão na Presidência Reagan, este viés estratégico será o responsável pelas grandes polarizações e oscilações da política internacional e doméstica dos EUA. Durante o pós-Guerra Fria, dois ciclos podem ser associados ao momento unipolar: 1990/1992, que engloba as discussões iniciais sobre o equilíbrio de poder mundial a revisão da estratégia da contenção, culminando no *Defense Planning Guidance* (DPG) e 2001/2005, referente ao primeiro

[24] A citação de Ikenberry ilustra o caráter desta relação ordem/hegemonia na lógica da liderança dos EUA: (...) a ordem Americana do pós-guerra é uma "hegemonia penetrada", um sistema abrangente no qual a política doméstica e a internacional se misturam, criando um elaborado sistema político transnacional e transgovernamental com os EUA no núcleo (IKENBERRY 2006, p. 131).

[25] As identidades e divisões entre neoconservadores, realistas e liberais, nem sempre são claras ou consensuais. Fukuyama, por exemplo, é identificado como um "neoconservador liberal" enquanto Krauthammer, Kagan e Kristol como "neoconservadores realistas".

mandato de George W. Bush, com impactos da Estratégia de Segurança Nacional de 2002, pós-11/09 (ver item 2.1). De acordo com Krauthammer,

> *O mundo imediato do pós-Guerra Fria não é multipolar. É unipolar. O centro do poder mundial é a superpotência sem desafiadores, os EUA, acompanhado por seus aliados ocidentais. (KRAUTHAMMER, 1990, s/ p)*

As previsões de um mundo mais complexo sobrepuseram-se ao "momento unipolar". Indo além do fim da história e da nova ordem, avaliações que sustentavam que o desenho do novo equilíbrio de poder, superando a bipolaridade, era o de uma ordem liderada pelos EUA que tendia à multipolaridade e sustentada nas OIGs. De acordo com Paul Kennedy (1990), as relações internacionais caminhavam para a restauração de um equilíbrio multipolar similar ao do século XIX, dividido entre a hegemonia declinante, os EUA, e as potências ascendentes, Japão, Europa e URSS, quando da edição do livro **Ascensão e Queda das Grandes Potências**. Natural e comum a outras hegemonias antes da norte-americana, este processo de declínio, era avaliado como produto das contradições entre os compromissos assumidos pela nação líder e os seus recursos de poder: a equação da superextensão imperial e do *gap* entre recursos e compromissos, resumia o dilema norte-americano.

No campo econômico, autores como Arrighi igualmente citavam o declínio da hegemonia ocidental, tanto dos EUA quanto da Europa, e a ascensão da Ásia como espaço do novo capitalismo. A expansão japonesa serve como fundamento destas análises, assim como o crescimento do Leste Asiático. Atualmente, a China e a Índia surgem como os motores do desenvolvimento desta região. Arrighi indica que,

> *Desde, aproximadamente a década de 1970, têm sido fartamente observadas as mudanças no modo como funciona o capitalismo em termos locais e globais (....) a substituição de uma região "antiga" (a América do Norte) por uma "nova" (o leste asiático) como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital em escala mundial já é uma realidade (...) o capitalismo do leste asiático já passou a ocupar uma posição de liderança (...). (ARRIGHI, 1996, p.1, p. 344, p. 351)*

Estas interpretações de declínio do eixo hegemônico ocidental não eram, entretanto, consensuais, e não só pelo lado dos defensores do

"momento unipolar", mas pelo campo dos que previam a continuidade sem contestação da hegemonia dos EUA, ainda que o sistema tivesse sinais de multipolaridade. Autores como Joseph Nye Jr e Samuel Huntington ofereceram hipóteses intermediárias entre a unipolaridade e a multipolaridade, assim como se posicionaram contra a inevitabilidade do declínio dos EUA e a ascensão de pólos de poder regionais. Esta ascensão e a transição dos eixos de poder Ocidente-Oriente somente será reconhecida a partir da segunda metade da primeira década do século XXI, devido a um momento de crise econômica e política dos EUA, mantendo-se latente durante todo este período.

De acordo com Nye Jr, os EUA atravessavam um momento de crise em seu poder, mas de caráter passageiro, que poderia ser superada por meio de uma readequação de políticas. Além de deter recursos múltiplos que permitem esta revisão de políticas, em particular a vanguarda do poder brando e de cooptação, os EUA não possuíam adversários imediatos em nenhum nível de poder. A liderança era favorecida pelo desenvolvimento de um equilíbrio de poder mundial multidimensional, com a política internacional sendo "jogada" em múltiplos tabuleiros. Se no tabuleiro econômico, os EUA poderiam eventualmente perder, no ideológico e militar, estariam à frente de seus aliados e potenciais inimigos: ou seja, em alguns tabuleiros haveria a unipolaridade, em outros, a multi.

Compartilhando similar postura quanto à renovação do poder dos EUA no que se refere aos recursos disponíveis, Huntington levanta a hipótese de um mundo unimultipolar (a hipótese mais controversa de autor sobre o pós-Guerra Fria foi, contudo, o Choque das Civilizações, o contraponto ao Fim da História de Fukuyama, examinado no item 1.2C). Neste sistema, os EUA manteriam sua posição como líderes do equilíbrio devido à supremacia militar, mas nos demais níveis, econômico e político, estariam sendo acompanhados pela ascensão de potências asiáticas e ocidentais.

Mais "realista" do que seus colegas, e mais próximo de Kennedy, contudo, o ex-Assessor de Segurança Nacional Zibgniew Brzezinski (1997) sustenta que a despeito deste otimismo, os EUA eram, no pós-Guerra Fria, a "primeira, a única e última superpotência restante" e que a sua era de supremacia pós-bipolaridade seria muito mais complexa, contestada e conturbada, chamando a atenção para a aceleração da política um mundo "pós-americano" e as

transformações do poder relativo da superpotência de seu lugar no equilíbrio de poder mundial.

Antes de examinar as hipóteses da desordem e do choque que se colocaram diante do esgotamento das previsões otimistas sobre o pós-Guerra Fria, em particular a partir de 1993, interpretações adicionais associadas à universalização de valores e princípios e o aprofundamento da cooperação, precisam ser discutidas. Tais interpretações, além disso, pareciam questionar, pelo menos a médio e longo prazo, as formas tradicionais de poder e soberania vigentes desde o século XVII, consubstanciando-se nas hipóteses da globalização e da regionalização.

B) A Globalização e a Regionalização

Anteriores ao fim da Guerra Fria, os processos de globalização e regionalização ganharam maior visibilidade e impulso com a quebra dos constrangimentos bipolares. Desta forma, aumentaram as interpretações sobre o cenário que apontavam duas tendências tanto opostas quanto complementares: a da universalização de princípios e quebra de fronteiras que levariam ao desaparecimento da soberania dos Estados e a construção e fortalecimento de blocos regionais[26]. Até o momento, estas interpretações não se realizaram em sua plenitude, cabendo analisar individualmente estes fenômenos, iniciando pela globalização.

De acordo com a definição de McGrew (MCGREW, 2001, p. 19), a globalização é "um processo histórico que envolve a ampliação, aprofundamento, aceleração e impacto crescente da interconexão em nível mundial". Este é um processo que se desenrola de forma assimétrica com tendências positivas e negativas, apresentando diferentes intensidades e velocidades.

No campo positivo, existe o incremento da cooperação e da interdependência entre os Estados e suas sociedades, assim como o desenvolvimento de percepções compartilhadas sobre problemas comuns que afetam o sistema internacional. Temas ambientais, sociais, questões de segurança são alguns destes objetos compartilhados. A

[26] Aqui são delineadas apenas as linhas gerais destes fenômenos, não se aprofundando discussões sobre teorias da integração ou da globalização. Para discussões teóricas sobre a integração recomenda-se DEUTSCH, 1982 e, da globalização, HIRST and THOMPSON, 1999, CASTELLS, 2000.

interação entre os níveis internos e externos das sociedades torna-se cada vez menos diferenciado, eliminando barreiras tradicionais pela fluidez das fronteiras e a interpenetração das sociedades (o termo aplicado "interméstico"). Em termos negativos, a relativização da soberania e a desigual distribuição de recursos e benefícios fazem parte da agenda, assim como o surgimento de movimentos de fragmentação e reação à universalização dos princípios e abertura das fronteiras[27].

Do ponto de vista da análise crítica, a globalização é definida por autores como Wallerstein como o movimento de ocidentalização do mundo iniciado com a expansão das potências europeias no século XV, culminando com a hegemonia dos EUA no período contemporâneo (que leva a mais um conceito associado à globalização, o de americanização do mundo)[28]. Assim, três fenômenos são associados à globalização: a já mencionada expansão das potências europeias, com uma primeira fase colonial-mercantilista e uma segunda imperial-capitalista (séculos XV a XIX), a consolidação da presença norte-americana de 1945 ao fim da Guerra Fria na qual se insere o amplo desenvolvimento econômico do capitalismo do bloco ocidental em disputa com a URSS (e o fortalecimento dos pólos alternativos asiático e europeu ocidental) e, por fim, a globalização do pós-1989 baseada na rapidez dos desenvolvimentos tecnológicos e na consolidação dos pólos alternativos.

Três pilares compõem as revoluções da globalização, traduzidas em dimensões de aprofundamento, extensão e aceleração destes fenômenos: o econômico-tecnológico, o político e o cultural. No que se refere ao campo econômico, a diluição das fronteiras tornou-se mais intensa com o fim da bipolaridade, datando seu início da construção e funcionamento do sistema de Bretton Woods nas áreas comercial, de investimentos e financeira. Nos anos 1970, estes processos ganharam especial intensidade com a terceira Revolução Industrial, a Científico-Tecnológica (RCT), que inseriram novos paradigmas produtivos. Os preceitos do Consenso de Washington e o fim da história e da nova ordem mundial inserem-se neste processo. As dimensões técnicas e científicas da globalização muitas vezes levam ao solapamento de estruturas produtivas nacionais dos países menos desenvolvidos, gerando desequilíbrios como desemprego, inflação e exclusão social.

[27] A globalização não deve ser confundida com internacionalização, que segundo McGrew é o aprofundamento da interdependência entre os Estados, mas com a preservação de sua identidade como unidades políticas distintas. Por sua vez, a globalização implica a quebra destas barreiras entre o interno e o externo e a interação universal das sociedades (MCGREW, 2001, p. 24).
[28] Milton Santos define a globalização como o auge do sistema capitalista.

Relacionado aos debates teóricos liberais, o pilar político da globalização é simbolizado pela universalização dos princípios e regimes democráticos. A diluição das fronteiras dos Estados, com a perda gradual da soberania, a porosidade dos limites e o efeito das forças transnacionais e OIGs sobre os governos estabelecidos igualmente inserem-se nesta dimensão ("encolhimento do mundo" é o termo aplicado). Termos como governança global, aumento da institucionalização das relações internacionais, a desterritorialização e o surgimento de redes transnacionais sociais correspondem a estes fenômenos. Hipóteses como a formação de um governo mundial, de uma sociedade civil transnacional e uma democracia cosmopolita global fazem parte desta agenda.

A visão cultural da globalização está associada às expressões da cultura de massa dos EUA ao longo do século XX (expansão de seu poder brando por meio da ideologia). Implícito neste fenômeno a premissa da homogeneização e a diluição das identidades nacionais que geram sentimentos de desenraizamento e desencantamento. Em resposta às pressões desta identidade única e às desigualdades da globalização, ações de violência ou de reafirmação positiva são os caminhos possíveis. O próprio 11/09 seria a expressão de uma reação à globalização a partir do centro do processo, os EUA. Não se deve esquecer da avaliação sobre o nascimento de uma nova Idade Média, sem poderes centralizados e vácuos de poder sendo ocupados por forças paralelas.

> *No auge do otimismo, estas objeções não possuíam grande peso, sobrepondo-se a elas a visão da "Aldeia Global". A somatória destas tendências levantou hipóteses de que o sistema tradicional de Estados Westphaliano estava em decadência, devido à interpenetração das fronteiras (perda do referencial da territorialidade), compartilhamento de valores, avanço do multilateralismo e incremento da governança global. Autores como Zacher mencionavam a porosidade destes Estados e a intensidade dos fluxos da interdependência e da transnacionalização que levavam ao "declínio dos pilares de Westphalia". Estar-se-ia diante de um mundo no qual "a sorte das pessoas está muito ligada entre si e com a natureza física do mundo, e no qual elas se reconhecem cada vez mais como membros da mesma humanidade." (ZACHER, 2000, p. 141)*

Entretanto, a globalização se expressa de forma desigual e não se tornou o fator dominante da ordem mundial. Apesar de acelerados, os fenômenos

que a compõem de interdependência e transnacionalização não suplantaram a soberania estatal. As disparidades e pressões da globalização levam a cenários de reafirmação dos princípios nacionais, à fragmentação e ao surgimento de alternativas que se opõem a este pensamento de pretensão universal. A regionalização, como indicado, representa tanto um movimento de resistência quanto de complementaridade a este fenômeno.

O fim da Guerra Fria correspondeu, segundo alguns autores como Andrew Hurrell (1995), a um novo impulso para os processos de regionalismo na política mundial. Em artigo bastante conhecido, o autor usa o termo "ressurgimento" para se referir a este fenômeno, representando uma visão bastante corrente na década de 1990, a de que o mundo passaria a ser dividido em blocos em torno dos grandes pólos econômicos (EUA, Europa Ocidental/UE, Ásia Pacífico/Japão). Estes grandes blocos seriam acompanhados por arranjos subregionais e a somatória de todos estes esforços completaria a abertura e eliminação das fronteiras na globalização. Outra característica importante apontada pelo autor é a intensificação da cooperação Norte-Sul nestes arranjos e o caráter multidimensional destes fenômenos (NAFTA, MERCOSUL fazem parte desta "nova onda" enquanto a UE, e sua evolução a partir da CEE, estaria nas bases dos fenômenos)

Porém, a regionalização pode ser tanto complementar quanto oposta à globalização. Em termos de complementaridade, a regionalização parte de princípios similares aos da globalização no que se refere à consolidação de espaços sem fronteiras, que facilitem a livre circulação de bens e pessoas, partindo de uma concepção e valores comuns sobre temas políticos, econômicos, sociais e culturais. No que se refere à contraposição, se a regionalização implica a relativização de fronteiras em determinados espaços geográficos (Europa sendo o processo mais conhecido e discutido no 2.2), a mesma pode gerar o isolamento e proteção destes mesmos espaços. Com isso, os blocos regionais poderiam se constituir como entidades politicamente isoladas e independentes que ao abrirem suas fronteiras internas as fechariam para o mundo.

Deve-se destacar que ambos fenômenos tem caminhado lado a lado, com os blocos regionais oscilando entre formas de proteção e de abertura ao mundo. Para países como os EUA, inclusive, o regionalismo também passou a ser uma forma adicional de exercício de poder (NAFTA, ALCA). Enquanto isso, potências médias e países menores buscam a integração como forma de

resistir aos fluxos da globalização e de fortalecer suas bases de ação (MERCOSUL, UNASUL, como abordado em 3.5).

Os blocos regionais possuem diferentes objetivos e graus de aprofundamento da integração, envolvendo desde propósitos comerciais limitados à criação de uma entidade política única, no qual a soberania dos Estados é suplantada pela supranacionalidade. A construção da UE ao longo do século XX e neste início de XXI é tipo ideal desta evolução e seus desafios. O tipo mais simples de integração comercial é a Área de Livre Comércio que pressupõe a livre circulação de bens entre os países membros. Por sua vez, a União Aduaneira, complementa esta liberalização comercial intra-área com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), com a promoção da unificação de legislações e procedimentos aduaneiros.

A próxima etapa de aprofundamento é o estabelecimento de um Mercado Comum, estendendo a União Aduaneira a todos os fatores de produção. A harmonização de legislações nacionais, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, a adoção de políticas comuns fazem parte desta etapa. Finalmente, o último estágio abrange a criação de um espaço econômico, político, jurídico, social e cultural único, com a existência de políticas comuns em diversas áreas. A superação da soberania nacional levaria a um espaço supranacional (esta etapa corresponde ao Mercado Único). A unidade comercial seria acompanhada pela união monetária, social e política.

Apesar de sua extensão e aceleração, nem a globalização ou a regionalização prevaleceram sob o Estado ou eliminaram as contradições inerentes a seus processos. Como aponta Clark, "hoje vivemos em uma situação híbrida na qual os Estados dividem uma série de responsabilidades tanto com as OIGs quanto com uma multiplicidade de atores não-governamentais e transnacionais" (CLARK, 2001, p. 740), e isto se reflete nas movimentações abaixo descritas da desordem, do choque das civilizações, das alternativas à globalização e do reordenamento do poder mundial.

C) A Desordem, o Choque das Civilizações e um Outro Mundo Possível

A primeira onda de interpretações sobre o cenário pós-bipolar ressaltou, como indicado, o lado positivo dos fenômenos associados à queda do Muro, obscurecendo a complexidade e o descongelamento da política mundial. Tal descongelamento somente começou a se tornar mais presente, demandando

uma maior clareza analítica e espíríto crítico a partir da eclosão de diversos conflitos regionais. A guerra da antiga Iugoslávia, o recuo das economias do bloco oriental, a marginalização da América Latina e do continente africano e as crises humanitárias trouxeram à tona dificuldades, colocando em xeque os princípios associado à universalização.

Do espírito da "nova ordem mundial", passou-se à percepção de um contexto de desordem e fragmentação (separatismos nacionais, conflitos intraestatais, choques globais). Do fim ao recomeço da história, as hipóteses sobre o equilíbrio mundial recairam ao extremo da crise, ganhando destaque interpretações que procuravam explicar as novas fontes de conflito que tomariam o lugar da bipolaridade, como o Choque das Civilizações de Samuel Huntington. Os efeitos da desregulamentação neoliberal sobre as sociedades e economias produziram as reflexões associadas à Terceira Via e o renascimento de respostas críticas da esquerda que se fizeram avançar a partir da realização do Fórum Social Mundial (FSM).

Como no caso do Fim da História, a tese do Choque das Civilizações foi primeiramente apresentada em forma de artigo em um influente periódico norte-americano, *Foreign Affairs*, para depois tornar-se livro. Assim como Fukuyama, Huntington era reconhecido como um dos mais influentes estrategistas norte-americanos e ligado ao pensamento conservador. Sua avaliação caminha na direção oposta da de Fukuyama[29], prevendo a contestação do modelo ocidental. Como o próprio título de sua reflexão indica, para Huntington, a confrontação geopolítica tradicional entre as superpotências seria substituída pelo choque das civilizações. Nas palavras de Huntington,

> *A identidade civilizacional será cada vez mais importante no futuro e o mundo será definido em grande medida pela interação entre sete ou oito grandes civilizações. Estas incluem a ocidental, a Confuciana, a Japonesa, a Islâmica, Hindu, a Eslava-Ortodoxa, a Latino-Americana e possivelmente uma civilização Africana. Os conflitos mais relevantes do futuro irão ocorrer ao longo das linhas de fratura que separam estas civilizações umas das outras. HUNTINGTON, 1997, s/p*

[29] Em 1999, Fukuyama, em novo artigo à *The National Interest*, reve alguns de seus princípios acerca da universalização do liberalismo político e econômico. O autor relativiza "o fim da história" a partir da consideração de que o progresso científico e a transformação humana tornam-se os motores da história. FUKUYAMA, 1999.

A partir destas "sete ou oito" civilizações, o autor desenvolve uma tese extremamente controversa, que indica que a cultura e não a política será o foco das tensões mundiais. Sem entrar nas abrangentes críticas seja a esta previsão ou a ideia da subordinação da política à cultura, de imediato é possível apontar contradições intrínsecas a esta visão: primeiro, a despeito da ênfase cultural, cada civilização possuirá um Estado-Núcleo (EUA no Ocidente, Irã no Islã, Índia na Hindu, China na Confuciana), que indica a prevalência do elemento geopolítico na identificação destes Estados pivô e na dinâmica de suas relações; segundo, as dimensões intrablocos de Huntington são extremamente abrangentes e muitas vezes não compõe um conjunto; por fim, a preocupação do autor é patente ao longo do artigo, e depois do livro, com a preservação do domínio ocidental, norte-americano do sistema[30], o que indica a preocupação com o poder apesar da premissa do nascimento de um "mundo multipolar e multicivilizacional".

É possível identificar um claro caráter excludente da tese de Huntington na construção da oposição entre o Ocidente e o Resto (*the west and the rest*). Esta oposição destaca uma preocupação recorrente de formuladores de política dos EUA que era a transição do eixo do poder econômico mundial do ocidente para a Ásia e a ascensão do mundo islâmico. O choque terá dois ciclos: 1993/1995, associado à polêmica do seu lançamento e à percepção de declínio dos EUA diante da Ásia ("os perigos amarelo e vermelho" do Japão e da China) e, 2001/2005, com foco no terrorismo transnacional islâmico resultante dos ataques terroristas de 11/09 e o início da GWT.

Este período marcou as contradições dos processos imediatos do pós-1989 de universalização do liberalismo, e dos mitos associados à globalização e regionalização. A ocorrência de crises econômicas e sociais serviu como ponto de partida para o repensar tanto da esquerda quanto da direita, colocando-se as alternativas da Terceira Via, dos Fóruns Sociais Mundiais e da revisão do Consenso de Washington.

No que se refere à Terceira Via, o movimento é associado ao Primeiro Ministro Tony Blair e sua chegada ao poder pelo Partido Trabalhista inglês nos anos 1990. A Grã-Bretanha fora um dos focos do prévio movimento

[30] Outra hipótese a ser levantada é a preocupação do autor com os choques civilizacionais internos aos Estados do Ocidente, EUA e europeus ocidentais, pela transformação da composição racial e étnica de suas sociedades e a imigração. Esta percepção é reforçada quando do lançamento de *Who Are We?* no qual Huntington discute as linhas de fratura civilizacionais internas aos EUA.

neoliberal iniciado na década de 1980. Em meio às dificuldades pelo país, responsáveis inclusive por sua eleição, Blair apresenta uma agenda inspirada nos trabalhos de Anthony Giddens da *London School of Economics*, a Terceira Via, como vistas a construção de um novo movimento de centro-esquerda. Oferecendo posições intermediárias entre o que é denominado de "velha esquerda, a social democracia" e a "nova direita neoliberal", tenta-se reconstruir em certa medida o Estado e suas políticas sociais ("economia mista"), atualizar e modernizar a democracia. Criticada tanto à direita quanto à esquerda, sendo considerada um recuo aos padrões anteriores, a Terceira Via não conseguiu cumprir os desafios de rever criticamente as políticas sociais e econômicas dos anos 1990.

Tal tarefa coube, a partir de 1999, aos defensores do movimento anti-globalização, tendo como marco inicial a reunião da OMC em Seattle nos EUA para a Rodada do Milênio e os violentos protestos que a acompanharam e que hoje prosseguem no mundo desenvolvido. Mais significativo, contudo, foi o renascimento da esquerda e o início dos Fóruns Sociais Mundiais.

Propondo a construção de um ambiente crítico e plural de debates frente à globalização e ao neoliberalismo, o Fórum Social Mundial (FSM) tem a sua primeira edição internacional realizada no Brasil, na cidade de Porto Alegre em 2001, simultânea ao Fórum de Davos na Suíça. Buscando oferecer alternativas a Davos, reunião da qual participam os Chefes de Estado das principais economias mundiais desenvolvidas e convidados, assim como no G8, o FSM nasceu sob o signo da reforma e da agenda social. De 2001 a 2003, o FSM foi realizado no Brasil, em Porto Alegre, ao qual retornou em 2005. Em 2004, o evento realizou-se na Índia e em 2006 em Mali, Venezuela e Paquistão, em 2007 em Naiorobi, voltando ao Brasil em 2009, no Belém do Pará (não houve edição mundial em 2008).

Alertando para as contradições do modelo neoliberal, cuja exacerbação levaria ao agravamento contínuo das crises, o FSM tem como prioridade incentivar discussões para a construção das "bases de uma outra globalização". A emergência de um sistema mais justo, a partir da regulamentação econômica e programas sociais, a busca do desenvolvimento sustentável, a redução (ou eliminação) da dívida externa para os países pobres e a taxação dos capitais especulativos (Taxa Tobin) são o centro do debate. Em oposição à unanimidade do discurso prévio, a preocupação dos FSM é simbolizada na ideia de que "um outro mundo é possível".

Por fim, há de se mencionar os movimentos tanto em Davos quanto em outros fóruns das economias desenvolvidas como o G8, ao lado de iniciativas do FMI e Banco Mundial, de tentativa de revisão do Consenso de Washington. Esta revisão vem sendo discutida desde 1999, mas seus efeitos são mínimos e somente ganharam densidade com a crise de 2008/2009, fortalecendo as hipóteses sobre a multipolaridade, a desconcentração de poder e atualização das relações internacionais.

D) A Multipolaridade, a Desconcentração de Poder e a Não-Polaridade

As interpretações mais recentes sobre o reordenamento do poder mundial dão conta da formação de novos equilíbrios globais e regionais, retomando a perspectiva da troca de posições relativas na estrutura de poder mundial. Tanto na teoria quanto na prática, a movimentação entre as potências ascendentes e em declínio, das Américas à Ásia, passando pela Europa e pela África indica a constituição de um sistema internacional complexo.

As teses da multipolaridade revelam a existência de uma maior divisão de poder no cenário e a necessidade de reformar e atualizar as estruturas de poder vigentes e o papel dos Estados na condução dos negócios internacionais. Uma redivisão de responsabilidades mais equitativa, assim como a democratização destas estruturas é uma das prioridades das nações emergentes. A maior participação destes Estados e atores na política internacional leva à consolidação de uma gama mais abrangente de questões e problemas a serem discutidos, que escapam do viés clássico da segurança, para abordar demandas sociais, econômicas, humanitárias, visando a redução das assimetrias existentes. Nas palavras de Brzezinski,

> *A ascensão simultânea na importância política de vários Estados em desenvolvimento chave, em particular, Índia, Brasil e Nigéria, significa que os dilemas políticos, econômicos, financeiros e sociais mais relevantes da parcela mais pobre da humanidade se tornarão cada vez mais um tema importante (BRZEZINSKI, 2007, p. 28)*[31]

[31] Em artigo a edição de Setembro/Outubro de 2009 de *Foreign Affairs* no qual aborda o papel da OTAN no novo cenário global que define como hexapolar, o Brasil não é citado por Brzezinski. Os pólos mencionados são EUA, UE, China, Índia, Japão e Rússia.

Outros termos associados à multipolaridade são os processos de desconcentração de poder, a ascensão dos emergentes e o surgimento de um mundo pós-americano. A lógica do "ocidente e o resto" prevista por Huntington anteriormente assume uma visão cooperativa e não conflitiva. Embora não ignorem a existência de riscos no presente sistema, a maioria dos autores que defende as teses de dispersão de poder o considera positivo e reflexo do sucesso do modelo ocidental (em uma relativa versão renovada do fim da história). Este sucesso aprofunda as redes de interdependência existentes, valoriza os princípios liberais democráticos e abre novas oportunidades de parcerias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, superando o viés Norte-Sul. Autoras como Hachigian and Sutphen (2008) sugerem que para o século XXI uma política externa norte-americana eficiente depende do estabelecimento de uma relação estratégica com os países emergentes. Zakaria (2008) afirma que

> *Estamos vivendo hoje a terceira grande mudança de poder da era moderna- a ascensão do resto (...) um aspecto relacionado desta nova era é a difusão de poder do Estado para outros atores (...) Isto não significa que estamos entrando em um mundo anti-americano. Estamos nos movendo para um mundo pós-Americano, um que é definido e dirigido de muitos lugares e por muitas pessoas (...) este é um processo longo e lento, mas que garante à América um papel vital, ainda que diferente (...) ele envolve consultas, cooperação e mesmo compromisso. Ele deriva (...) da definição da agenda, das questões e da mobilização de coalizões (ZAKARIA, 2008. p. 2, 4-5, 232-233)*

Esta "ascensão do resto", e a dispersão dos centros de poder, traz à tona as discussões de Arrighi brevemente citadas, e a ampliação das fronteiras e transformações inerentes ao capitalismo global nas últimas décadas. A descentralização, as novas formas de acumulação, as pressões da competição, os fenômenos da globalização e regionalização são componentes deste processo que afeta Estados e sociedades. Estas hipóteses se associam aos debates sobre quais Primeiro, Segundo ou Terceiro "Mundos" prevaleceriam e as contradições que se encontram na retórica e na prática nesta tentativa de reclassificação das nações e compreensão de novos equilíbrios. A citação abaixo reforça esta complexidade conceitual, que não deve obscurecer o pensamento analítico-crítico sobre estes jogos de poder e assimetrias,

> *Muitos acreditam que a ordem mundial que vem surgindo é policêntrica (...) Os países do Segundo Mundo são os Estados que servem de fiel da balança num mundo multipolar: suas decisões podem alterar o equilíbrio de poder (...) todo país do Segundo Mundo está em transição (...) Os países do Segundo Mundo frequentemente são, ao mesmo tempo, do Primeiro e do Terceiro Mundo também (KHANNA, 2008, p. 21, p. 28-29)*

Atribuindo maior ênfase à difusão do poder, além destas interpretações, o analista Richard Haass (2008) oferece uma tese adicional sobre o reordenamento da política internacional. Pode-se destacar que a visão de Haass acrescenta questionamentos importantes, uma vez que ressalta em sua ordem em construção abrange formas clássicas de política e os fenômenos associados à globalização, à regionalização e à ação das forças sociais no cenário mundial. Nesta avaliação, o cenário do pós-Guerra Fria não seria nem uni, multi ou unimultipolar, mas sim "apolar" ou "não-polar", a partir da desconcentração dos recursos de poder entre os Estados e entre os Estados, os organismos multilaterais e as forças transnacionais. Para Haass,

> *(...) um sistema internacional não-polar é caracterizado por diversos centros de poder (...) As potências centrais- China, União Européia, Índia, Japão, Rússia e os EUA (...) muitos outros numerosos poderes regionais: Brasil, e talvez, Argentina, Chile, México e Venezuela na América Latina; Nigéria e África do Sul; Egito, Irã, Israel e Arábia Saudita no Oriente Médio; Paquistão no Sul da Ásia; Austrália, Indonésia e Coréia do Sul no Leste Asiático e Oceania. Uma boa quantidade de organizações pode ser incluída na lista dos centros de poder, incluindo os globais (FMI, ONU e o Banco Mundial) e as regionais (União Africana, Liga Árabe, ASEAN, EU, OEA, SAARC) e as funcionais (AIEA, OPEC, OCS, OMS). Assim como estados dentro de Estados (...) cidades (...) grandes companhias globais, conglomerados de mídia, partidos políticos, instituições e movimentos religiosos, organizações terroristas (...), cartéis de drogas e ONGS (...) (HAAS, 2008, s/p)*

Porém, nenhuma destas nações emergentes, demais membros do bloco ocidental ou pólos alternativos detém pretensões hegemônicas, visando substituir os EUA ou gerar conflitos. O que se procura é na maioria das vezes o reforço da presença regional e um espaço diferenciado no sistema a partir

de novas coalizões e propostas de reforma. Esta dinâmica mostrou-se bastante clara na crise de 2008 quando países emergentes, desenvolvidos e suas alianças buscaram composições a fim de encontrar soluções comuns para os presentes problemas, com atuação destacada da diplomacia brasileira em encontros como o do G20[32] e dos BRIC (expressão cunhada por Jim O´Neill do Goldman Sachs para se referir a Brasil, Rússia, Índia e China).

Neste processo de reordenamento, as interpretações sobre o cenário mundial do pós-Guerra Fria lidam com avaliações sobre os Estados, o multilateralismo e a diversidade de temas e atores que caracteriza as Relações Internacionais nos últimos anos. Avançando estas reflexões, os próximos capítulos analisam Estados, blocos, regiões, coalizões e questões chave deste processo para o mundo e para o Brasil.

[32] Ao longo do texto, duas alianças G20 são mencionadas: o G20 comercial de 2003, criado pelo Brasil para as negociações da OMC em Cancun e o G20 financeiro criado em 1999 mas que ganhou maior espaço durante a crise mundial de 2008. Ambos representam tendências intercambiáveis de cooperação e conflito.

Capítulo 2
O Sistema Internacional Pós-Guerra Fria (1989/2009)

Nas últimas duas décadas, as transformações da política internacional foram intensas e complexas. Neste cenário, os Estados nacionais sustentaram-se como os principais atores das Relações Internacionais, podendo ser observados tanto avanços quanto retrocessos em todas as partes do globo. Para analisar estes desenvolvimentos, este capítulo encontra-se dividido em duas sessões: O Ocidente e a Rússia e o Mundo Afro-Asiático.

Parte I - O Ocidente e a Rússia

2.1 Os Estados Unidos

Ao longo de toda a Guerra Fria, os EUA estiveram envolvidos em processos simultâneos de contenção e expansão, núcleo de sua grande estratégia. Tais processos visavam impedir o avanço dos inimigos, fortalecer o bloco ocidental e disseminar o modelo capitalista democrático liberal. O exercício da hegemonia, do auge às crises da *Pax Americana*, era dialético em seu sentido e natureza, mesclando a força e o convencimento. Como sustenta Henry Kissinger,

> *Quase seguindo uma espécie de lei da natureza, a cada século parece emergir um país com o poder, a vontade e o ímpeto moral e intelectual*

para moldar todo o sistema internacional de acordo com seus valores (...) No século XX, nenhum país influenciou as Relações Internacionais de forma tão decisiva, e ambivalente, do que os Estados Unidos (KISSINGER, 1994, p. 17)

Com o fim da bipolaridade, ultrapassada a euforia da "vitória", a liderança passou a ser pressionada por fatores domésticos e mundiais referentes ao desgaste da guerra, a alteração das posições relativas das nações no equilíbrio do poder mundial e a pressão dos fluxos da globalização. A interação entre Washington e sua sociedade deixou transparecer a influência de grupos de interesse[33], os choques de liberais e conservadores e as transformações sociais, étnicas e valorativas do país. As respostas norte-americanas têm sido polarizadas e oscilantes, revelando estas fissuras e os desafios da continuidade do Século Americano[34].

A) George Bush e o Status Quo Plus (1989/1992)

Definido como "um homem da Guerra Fria", ex-Embaixador na China, Diretor da CIA, representante das indústrias energéticas do setor petrolífero, Vice-Presidente de Reagan, o republicano George Bush chegou à Casa Branca em um momento no qual o conflito bipolar revelava sinais claros de desgaste. Contrariando suas expectativas de restabelecer um condomínio soviético-americano, Bush pai foi confrontando com a realidade de administrar o fim de um mundo que ao longo de sua carreira ajudara a construir e reformular a grande estratégia. Cabia ao novo presidente lidar com uma economia em recuo, pressionada por seus déficits, federal e comercial, e uma sociedade que dava sinais de esgotamento, como resultado das políticas neoliberais da Era Reagan.

As pressões desta crise sócio-econômica somadas ao misto de euforia externa e desencantamento interno, levaram a diferentes interpretações sobre a reforma da grande estratégia que se dividiu em três agendas: o isolacionismo, simbolizado pelas ideias da "América Primeiro" e da "Fortaleza América"; os

[33] O processo de formulação de políticas e tomada de decisão nos EUA é complexo e envolve o Executivo e suas agências, o Legislativo, os grupos de interesse da sociedade civil e setores empresariais e os think tanks. Ao longo do texto não será possível aprofundar estas interações, sugerindo a leitura de trabalhos como os de TEIXEIRA, 2007, JOHNSON, 2004 e KEGLEY and WITTKOPF, 1996.

[34] Para a história da política externa dos EUA ver PECEQUILO, 2005.

internacionalistas multilaterais que apontavam o declínio relativo dos EUA e a tendência à multipolaridade, que argumentavam a favor da renovação das políticas domésticas e divisão de custos internacionais; e, por fim, os internacionalistas unilaterais, que pregavam o momento unipolar, encarando o período como propício à expansão da hegemonia[35].

Durante o governo Bush, e no de seu sucessor, o democrata Bill Clinton, prevaleceu a política do internacionalismo multilateral, buscando sua atualização e reforma. No caso de Bush, contudo, não foi formulada uma nova grande estratégia, e analistas como Michael Mandelbaum cunharam a expressão "Status Quo Plus" para se referir às relações internacionais neste período. A expressão indica uma agenda de transição lenta entre a Guerra Fria e seu pós devido às dificuldades da administração a despeito da visão da "nova ordem mundial".

Em áreas prioritárias de interesse como Ásia e Europa, os EUA agiram lentamente. Na Ásia, em resposta ao crescente protagonismo e competição econômica de nações como o Japão, os norte-americanos procuraram reforçar sua presença de forma tradicional por meio da renovação dos tratados de segurança bilateral: o JUST com o Japão (*Japan-US Security Treaty*) e com a Coréia do Sul. Frente à China um relativo silêncio a luz dos acontecimentos da Paz Celestial. Diante do crescimento regional, e o respectivo encolhimento dos EUA, cujo déficit comercial com a região crescia exponencialmente (e gerava disputas com o Japão para abertura de mercado e a aplicação de restrições voluntárias de exportação), o governo Bush propôs a APEC (Comunidade Econômica da Ásia Pacífico). A APEC tinha como objetivo reintegrar a economia dos EUA no Pacífico, abrindo os mercados locais. O processo caminha lentamente, ainda que permaneça a meta de constituição de uma zona comercial preferencial em 2020.

Na Europa Ocidental, a manutenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como pilar da presença regional norte-americana e da segurança europeia representa este sentido de permanência e atualização. Tradicionalmente, alianças cujos alvos são alcançados deixam de existir, uma vez que perdem sua utilidade. No caso da OTAN esta previsão não se concretizou mesmo com o desaparecimento da URSS, cuja contenção representava o núcleo de sua missão. Também em 1991, o

[35] Outra divisão que se acentua no período é entre pombas (*doves)* e falcões (*hawks*) que se refere ao perfil mais liberal (democracia, paz, multilateralismo) ou realista da política externa (poder militar,força, agressividade), que ultrapassa linhas partidárias.

Pacto de Varsóvia deixa de existir, na esteira da assinatura do Tratado de Forças Convencionais na Europa (CFE) de 1990. Segundo este tratado, a URSS concorda com um processo de redução de suas forças armadas convencionais, assim como de seus arsenais nucleares. Tais reduções são quase unilaterais, inserindo-se no quadro de fraqueza generalizado soviético e de aumento de vulnerabilidade.

Diferente de sua contraparte, a OTAN entra em uma nova fase. Em 1991, sofreu sua primeira revisão de missão, substituindo a prioridade da contenção pela da estabilidade regional europeia e a renovação de suas forças de segurança. O tema central da revisão foi a incorporação de ações fora da área regional (*out of area*), estendendo a atuação ao nível mundial. A justificativa para esta mudança, e a posterior ampliação da aliança, reside no aumento e transnacionalização dos riscos de segurança. Quais as razões para a permanência da OTAN?

Em primeiro lugar, a OTAN continua sendo, até o final desta primeira década do século XXI, o principal, e porque não dizer, único pilar de segurança europeia efetivo. Do lado norte-americano, isto implica a garantia de uma presença contínua no continente europeu que limita os esforços do bloco em consolidar uma autonomia no setor e sustenta o predomínio estratégico. Para os europeus ocidentais, no âmbito da UE, reforça o caráter do arranjo como pacífico, diminui gastos militares e relativiza as dificuldades em defender uma capacidade no campo. Funciona como um anteparo à presença russa, sentimento compartilhado com os antigos membros da Cortina de Ferro. Segundo, os países do Leste percebem a aliança como foco de estabilidade política, democratização e contenção russa. Nesta primeira fase, 1989/1993, a OTAN surge como esperança de ajuda econômica. Ou seja, tanto norte-americanos quanto europeus ocidentais e orientais tem na OTAN um instrumento funcional de seus interesses.

Para o Leste, contudo, o governo Bush pouco trouxe além de uma retórica de apoio às transições devido à crise interna e um certo cuidado com a postura soviética, uma vez que Gorbachev era percebido como um aliado (a despeito de sua fraqueza interna). A expectativa republicana era que a "mão invisível" das reformas neoliberais funcionasse e as transições tivessem um bom andamento. Isto não ocorreu, com os sistemas socialistas implodindo a partir de dentro e gerando um sensível declínio do PIB da região e seus indicadores sociais. A postura moderada de Bush foi considerada adequada, incluindo seu papel e o de Gorbachev na reunificação alemã.

Desde a queda do Muro em 1989, a questão da reunificação era percebida como simbólica para encerrar duas guerras, a Segunda e a Fria. Depois de intensas negociações, em Fevereiro de 1990 foi assinado o Tratado 4+2 entre os vencedores da Segunda Guerra (Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e França) e as duas Alemanhas, recuperando o status normal deste país e abrindo o caminho para a unificação. A velocidade do processo político levou em outubro deste mesmo ano à reunificação da Alemanha sob a liderança de Helmut Kohl. Devido à rapidez da integração, problemas econômicos tanto a leste quanto ao oeste tornaram-se frequentes, envolvendo custos sociais: fenômenos como desemprego, exclusão, políticas revisionistas derivadas desta exclusão como o nazismo, déficits fiscais fizeram parte deste processo.

Mesmo assim, a reunificação foi apontada como um caso de sucesso, o que não se repetiu em outras questões europeias como a escalada das tensões étnicas e religiosas na Iugoslávia que, em 1992, levaram à eclosão da guerra que se estenderia à administração Clinton. Ano eleitoral nos EUA, Bush enfrentou uma campanha acirrada com os democratas e o independente Ross Perot. Situações como a da Iugoslávia e também a operação humanitária na Somália, ficaram em segundo plano, tentando minimizar a imagem de Bush como o "presidente da política externa" apresentada por seus adversários. Na Somália, as dificuldades das tropas norte-americanas e a morte de soldados funcionaram como um peso que ofuscaram sua elevada popularidade do encerramento da Operação Tempestade do Deserto no Iraque.

A Operação Tempestade do Deserto foi um marco para a presidência Bush pai, sendo representativa do seu auge e declínio, assim como da "nova ordem mundial". Saddam Hussein, antes um aliado significativo na região do Oriente Médio, importante fornecedor de petróleo aos EUA e politicamente uma peça central do equilíbrio local em particular após a Revolução Islâmica do Irã em 1979 e ao longo de toda a Guerra Irã-Iraque (1980/1988), tornara-se, em 1990, um inimigo. Durante este período, o Iraque recebera ajuda econômica e militar norte-americana e contara com razoável tolerância a seus atos como a utilização de armas químicas contra o Irã. Após invadir o Kuwait, Hussein passava a ser um risco, em uma região de fronteiras em disputa e rica em petróleo. O controle destas reservas e a ameaça de expansão a outros países vizinhos traziam o risco do monopólio e do desequilíbrio geopolítico.

Rechaçada pela comunidade internacional no âmbito da ONU, a invasão iraquiana ao Kuwait em 02 de Agosto de 1990 e a resposta do sistema multilateral de segurança coletiva a mesma, passaram a simbolizar o sucesso de um novo período. Líderes do processo, os norte-americanos agiram decisivamente contra Saddam Hussein, amparados pela resolução 678 do CSONU de 29 de Novembro de 1990 que autorizava o uso de "todos os meios necessários" (i.e, força) contra o Iraque caso o país não se retirasse do Kuwait até o dia 15 de Janeiro de 1991[36].

Uma vez que o Iraque não cumpriu a resolução da ONU, no dia seguinte, 16 de Janeiro, os EUA e a coalizão arregimentada na ONU, cujo apoio era político e financeiro, iniciaram suas ações militares que, em cerca de 37 dias, levaram à retirada iraquiana do Kuwait e ao cessar-fogo (resolução 686 do CSONU). A coalizão impusera uma derrota definitiva a Hussein, mas não avançara a Bagdá a fim de destituir seu governo. Explicando a moderação de Bush três fatores: a ausência de um mandato da ONU para a retirada de Saddam do poder, o temor de que esta retirada geraria um vácuo de poder perigoso no Iraque e o risco de que as tropas dos EUA tivessem que permanecer em território iraquiano por um período longo, o que traria custos econômicos e políticos a Bush (e, nas entrelinhas, o temor de um novo Vietnã).

O pós-guerra foi marcado pela resolução 687[37], na qual o Iraque se comprometia a abdicar de seu programa de ADMs e seu apoio a grupos definidos como terroristas, respeitar a fronteira comum como o Kuwait, restaurar as propriedades deste país, responsabilizando-se por danos materiais causados pela guerra e resolver o status dos prisioneiros. Caso cumpridas estas metas, o embargo econômico seria levantado e, no campo da proliferação, foi criada a UNSCOM (*United Nations Special Commission*) para verificar os progressos do desarmamento. Normalmente, esta tarefa cabia a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), que passou a auxiliar a UNSCOM. Ao longo do período, 1991/1998, houve sucesso neste processo, com a destruição quase total do arsenal iraquiano, mas a dimensão política que o Iraque assumira no debate interno norte-americano ocasionou

[36] As resoluções 660 e 661 eram a base desta resolução final: a 660 apontava que o Iraque rompera a paz e a segurança internacional, demandando o recuo a suas fronteiras pré-invasão, e a 661 impunha embargo econômico sobre o país. Anteriormente, somente nos anos 1950, na Guerra da Coréia, o CSONU autorizara operação similar. Contra a resolução 678 votaram Cuba e Iemen, enquanto a China se absteve. O sim soviético no CSONU foi apontado como prova do fim da Guerra Fria.

[37] Segundo Patriota (1998), a 687 ficou conhecida como a "mãe das resoluções".

a alteração e o esgotamento destes mecanismos no biênio 1996/1998, seguindo-se a guerra em 2003 como será analisado.

Se para alguns nos EUA, e para a maioria da comunidade internacional, o Iraque era um caso de sucesso, parte do *establishment* o avaliou como fracasso parcial, à medida que a vitória militar não significou a retirada de Hussein do poder. Desde 1991, a situação iraquiana manteve-se como objeto de controvérsia entre os setores moderados e neoconservadores. Os neoconservadores questionam Bush por sua timidez e a não-eliminação de uma ameaça declarada.

A luz destas divergências e tentando solidificar sua posição, em 1992, este grupo lançou, no âmbito do Departamento de Defesa, um documento original do Pentágono, o *Defense Planning Guidance* (DPG), que em 2002 seria recuperado na Doutrina Bush. Esta proposta foi abafada pela Presidência depois de seu vazamento em jornais como *The Washington Post* e *The New York Times*.

De acordo com o DPG, os EUA, como única superpotência restante, deveriam aproveitar o momento unipolar para avançar sua liderança. As prioridades eram a preservação da superioridade militar incondicional das Forças Armadas, a retomada da construção do escudo anti-mísseis, o impedimento do surgimento de potências regionais rivais em qualquer continente (fossem elas amigas ou inimigas) e a conquista de novas áreas de influência. Isto representava uma reposicionamento estratégico e a expansão à Eurásia, domínio prévio soviético, tendo como objetivo a diminuição da vulnerabilidade estratégica do país por meio da obtenção de seus recursos naturais, principalmente o gás natural e o petróleo, assim como a construção de oleodutos e gasodutos na região que facilitassem o acesso a estas matérias-primas.

A política internacional é percebida pelo prisma da competição interestatal, considerando-se fenômenos como a regionalização, a globalização e a ampliação das OIGs limitadores aos interesses dos EUA. Os poderes ideológico e institucional, o brando e de cooptação, são preteridos diante do estrutural, o poder duro, com o unilateralismo prevalecendo sobre o multi. O mundo permanece um ambiente potencialmente hostil no qual o antigo inimigo soviético é substituído por ameaças diversas, como grandes potências como China, Índia, Japão, as nações da União Europeia e os Estados bandidos ou párias (*rogue*) e falidos (*failed*).

Os Estados párias são entidades políticas organizadas, comandadas por governantes autoritários, sustentados pela posse de ADMs e apoio a grupos

radicais. Tais Estados possuem pretensões de hegemonia regional e agressão global e não cumprem as normas da comunidade internacional. Como exemplos deste grupo, o Iraque de Saddam, a Coréia do Norte, o Irã, Síria e Cuba. As nações desorganizadas, fragmentadas étnica e socialmente, que funcionam como santuários de grupos fundamentalistas correspondem às nações falidas como Afeganistão, Haiti e Sudão. A ação dos EUA diante destes Estados deve ser relacionada à mudança de regime, transformando-as em democracias (mesmo que isso implique o uso da força).

Por fim, não é possível encerrar a análise sobre a administração Bush pai sem mencionar que a mesma foi responsável por dar início às negociações que resultariam nos Acordos de Oslo na administração Clinton e à reavaliação das políticas norte-americanas para a América Latina. Como a reforma da OTAN, este foi outro "plus", consubstanciado em dois projetos, a Iniciativa para as Américas (IA) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), abordados em 2.6 e 3.4.

B) Bill Clinton e o Engajamento e a Expansão (1993/2000)

Depois de uma campanha articulada em torno de *slogans* de mudança e esperança (em 2008 retomados por Barack Obama), Bill Clinton chegou à Casa Branca com uma agenda doméstica, quebrando doze anos de domínio republicano em Washington e como o primeiro presidente eleito no pós-Guerra Fria. O choque entre a nova e velha geração da política dos EUA esteve presente nos debates, com os democratas propondo a renovação econômica, social e internacional face à ameaça do declínio, sintetizada na exclamação "It´s the economy stupid!".

Ainda que esta plataforma não pregasse o desengajamento, havia uma previsão de diminuição dos compromissos, com uma maior divisão de custos com aliados e ampliação da ação das organizações multilaterais. Na ONU, a Embaixadora norte-americana, Madeleine Albright, futura Secretária de Estado a partir de 1997 com a reeleição de Clinton (no primeiro mandato Warren Christopher esteve à frente do cargo), falava em um multilateralismo assertivo.

Crises legadas por Bush na Iugoslávia[38] e Somália passaram a ser administradas de longe, associadas ao fracasso da intervenção no Haiti

[38] Além da Iugoslávia, outros países europeus se desmembraram como a Tchecoslováquia, mas de forma pacífica (República Tcheca e Eslováquia).

(Operação Manutenção da Democracia[39]), o que levou a uma impressão de fraqueza e o aumento da instabilidade no cenário. O primeiro ataque terrorista ao World Trade Center em Fevereiro de 1993 (atribuído a Al-Qaeda) reforçou estas críticas, associadas ao distanciamento das grandes potências aliadas como China e as nações europeias ocidentais e a inabilidade de avançar projetos de reforma doméstica (saúde, economia), peças centrais da campanha eleitoral.

Pressionado pelos aliados e setores conservadores, Clinton foi forçado a rever sua postura, culminando no lançamento da nova grande estratégia do Engajamento e a Expansão (E&E) em Setembro de 1993. Diferente de sua antecessora, a contenção, que combatia um inimigo claro e definido, o E&E apresentava uma visão multidimensional, centrando-se em elementos econômicos e políticos. Apesar de só ter se tornado mais efetiva e eficiente a partir de 1996 com a consolidação da retomada econômica e a resolução de problemas internos, o E&E começou a dar forma ao "Segundo Século Americano" e à reforma do internacionalismo multilateral. Segundo as palavras de Anthony Lake, Assessor de Segurança Nacional, um dos mentores do E&E,

> *Durante a Guerra Fria contivemos uma ameaça global às democracias de mercado; agora, devemos buscar estender o seu alcance (...). A sucessora para uma doutrina de contenção deve ser uma estratégia de expansão (...) da comunidade mundial das democracias de mercado. (LAKE, 1993)*

Quatro prioridades desdobram-se: o fortalecimento do núcleo principal das democracias de mercado, incluindo-se a americana, favorecendo a disseminação dos valores e princípios democráticos para todo o sistema a partir desta comunidade; o incentivo à implementação e a consolidação de novas democracias e livres mercados em Estados significativos e importantes quando possível; impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas; a perseguição de uma agenda humanitária para a melhora das condições de vida em regiões prejudicadas, criando condições para a integração pacífica destas comunidades ao sistema internacional de democracias. Diferente dos conservadores que

[39] Na última década, a questão haitiana tem sido foco permanente de crise política, econômica e social na região, culminando na presente operação de paz MINUSTAH, comandada pelo Brasil (Capítulo 5).

previam a mudança de regime via força, a tática é a da cooperação e da contenção dos Estados bandidos e falidos.

Em um cenário caracterizado pela globalização, a nova grande estratégia associava a geopolítica à geoeconomia. Analisando a dimensão geoeconômica, começando pelo processo de modernização e reinvenção do governo, tornando-o mais eficiente e menos deficitário, a agenda previa o aumento da competitividade e produtividade interna, voltando ao mesmo nível dos aliados europeus e asiáticos. Era preciso aumentar os mercados internacionais para a venda dos produtos norte-americanos, reequilibrando as contas externas e alimentando este processo de recuperação econômica. Para isto, é essencial a promoção do livre comércio por meio das negociações multilaterais da OMC, incrementando as propostas de integração regional na Ásia com a Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) e Américas. Clinton complementa estas iniciativas com o lançamento da ALCA, a Área de Livre Comércio das Américas (ver 3.2). No campo de investimentos e finanças, a influência é reforçada pelo aumento da ajuda humanitária e a intervenção na crise asiática e de países como México, Rússia e Brasil entre 1998/1999.

Na política externa, a renovação das raízes de poder era acompanhada pela redução dos custos e compromissos associados à liderança, compartilhando tarefas. Segundo esta perspectiva, a atuação se daria por meio de um Engajamento Seletivo, preparando a transição da hegemonia em um mundo que possuía tendências multipolares derivadas do crescimento e fortalecimento da União Europeia e da China. A ampliação da OTAN e as negociações para a inclusão da China na OMC fazem parte destas iniciativas, visando uma tática de "engajar para conter". Em tal contexto, as OIGs também seriam reformadas e fortalecidas. Perigos transnacionais como o terrorismo internacional e a proliferação das armas de destruição em massa (ADM).

Até 1995, o E&E foi aplicado timidamente e a presidência sucumbiu às pressões internas e sofreu uma importante derrota eleitoral nas eleições de meio de mandato de 1994. Nestas eleições, liderados por Newt Gingrich e sustentados pela plataforma conservadora do "Contrato com a América", os republicanos reconquistaram a maioria no Legislativo. Esta eleição representou uma vitória do grupo neoconservador que buscava retornar à linha de frente do poder e revelou uma América que tendia à polarização entre liberais e conservadores, ligada às mudanças sociais e econômicas internas. Porém, em 1995, Clinton conseguiu reverter este quadro negativo, enfrentando de

forma "presidencial" mais um atentado terrorista, realizado por grupos fundamentalistas brancos em Oklahoma City no mês de Abril.

Este momento de união em torno do presidente, que patrocinou os Acordos de Dayton, que encerraram a Guerra da Iugoslávia em 1995, permitiu a Clinton recuperar sua popularidade. Os Acordos de Dayton garantiam a divisão do antigo Estado iugoslavo em regiões autônomas e soberanas segundo a sua composição étnica, reforçando o princípio da autodeterminação. A Iugoslávia foi pulverizada em Sérvia, Bósnia-Herzegovina, Croácia e Montenegro. A implementação de Dayton ficou a cargo das IFOR (Forças de Implementação de Paz das Nações Unidas), envolvendo a participação direta dos EUA via OTAN. Em 1997, a IFOR é substituída pela SFOR (Força de Estabilização).

Este "bom momento", e a habilidade política de Clinton não foram compreendidos pelos republicanos que mantiveram sua ofensiva. Episódios como o fechamento do governo pela não aprovação do orçamento pelo Congresso, a escolha de Robert Dole como candidato, facilitaram a reeleição de Clinton. Mais uma vez, os neoconservadores adiavam sua volta a Washington, mas aproveitaram o período para reforçar o processo de reorganização de suas bases eleitorais iniciada em 1992, com foco em setores religiosos (fundamentalistas cristãos) e no complexo industrial-militar-energético.

Os neocons ampliaram sua ação via *think tanks* como o *American Enterprise Institute* e a *Heritage Foundation* e o programa de ação do *Project for the New American Century* (PNAC), investindo na mídia e no fortalecimento de sua corrente no partido (as bases do PNAC eram as do DPG, associadas à premissa da recuperação moral do país). Já visando as eleições presidenciais de 2000, o grupo tornou-se uma oposição atuante no biênio final da administração 1998/1999, sendo responsável pelo escândalo Monica Lewinski que levou ao pedido de *impeachment* do presidente. Ainda que tenha conseguido se manter no poder, o *impeachment* levou ao endurecimento da política externa e à fragmentação do partido democrata, com custos para a campanha presidencial de 2000.

Em termos práticos, quais foram as principais ações de Clinton nas relações internacionais com base no E&E e que foram fortalecidas em seu segundo mandato?

No que se refere às instituições internacionais, à exceção da conclusão da Rodada Uruguai do GATT e o início das negociações na OMC (abordadas

no Capítulo 4) e a OTAN, não existiram progressos reais na reforma das estruturas de poder. Analisando a OTAN, em 1993/1994, Clinton instaurou a Parceria Para a Paz (PfP), para reforçar a aproximação com os países do leste e diminuir a sua insatisfação com o descaso do Ocidente. A parceria sustentava-se no reforço das instituições democráticas destes países, associada à realização de contatos entre as forças armadas, por meio de intercâmbio de oficias, avaliação dos exércitos, dentre outros elementos que visavam preparar estas nações para serem futuros membros da OTAN. A luz da parceria estratégica Clinton-Yeltsin (2.3), a Rússia era definida como parceira, estabelecendo um Conselho Rússia-OTAN em 1999, mas que se esgota devido às ações norte-americanas contrárias aos interesses russos.

Em 1997, com a realização da Cúpula de Madrid, os EUA formalizaram a primeira onda de expansão da OTAN com o convite para República Tcheca, Hungria e Polônia se tornarem membros efetivos. Em 1999, o processo de inclusão dos novos membros já estava finalizado e, neste mesmo ano, a OTAN comemorava seu cinquentenário, participava da Guerra de Kosovo e promovia sua segunda revisão de missão, na qual reforçava os princípios de 1991. Esta revisão enfatizava a modernização militar da aliança, suas operações fora de área e seu papel na promoção da democracia. Em 2010, está previsto o lançamento do "Novo Conceito Estratégico da Aliança".

O ano de expansão da OTAN também foi o de sua primeira guerra, a de Kosovo, sustentada na Doutrina Clinton, com foco em intervenções humanitárias. Segundo a OTAN, a população de origem albanesa de Kosovo, parte da Sérvia que não conseguira sua autonomia em 1995 com os Acordos de Dayton, estava sendo submetida a um processo de genocídio pelos sérvios liderados por Milosevic[40], sendo necessária a presença da comunidade internacional para barrar este processo. Esta presença deu-se na forma militar desde a guerra até a implementação do acordo de paz pelas forças da ONU (SFOR)[41], com as tropas da OTAN permanecendo na região até 2008. Neste ano, Kosovo declarou-se como Estado soberano, no que foi reconhecido pelos EUA, em ação rechaçada pela Rússia (ver 2.3).

[40] Milosevic faleceu em Haia durante seu julgamento por crimes de guerra em 2006 (estava preso desde 2000), mas nunca reconheceu o mandato do Tribunal Penal Internacional da Ex-Iugoslávia.

[41] Existem controvérsias legais associadas à decisão do CSONU que levou às operações em Kosovo, questionando-se se o conselho teria realmente autorizado a ação das tropas da OTAN.

Os EUA não demonstraram a mesma disposição para intervir em situações similares na África (Ruanda, Serra Leoa, Somália), continente que desde o fim da Guerra Fria sofria marginalização na agenda estratégica. Como no caso do Oriente Médio, a região da ex-Iugoslávia, pertencente ao continente europeu, central como rota de passagem e acesso, era percebida como relevante aos interesses de segurança, o que não se aplicava na África. Esta situação de abandono somente começou a se alterar no biênio 1998/1999 quando as Embaixadas norte-americanas no Quênia e Tanzânia foram alvos de atentados atribuídos a Al-Qaeda (que já havia atingido alvos militares norte-americanos na Arábia Saudita e Iemen). Em resposta aos atentados, os EUA bombardearam alvos no Sudão identificados como santuários da Al-Qaeda.

Estes bombardeios foram criticados como unilaterais pela comunidade internacional, e dentro de casa, atribuídos a uma tentativa de Clinton de demonstrar força e minimizar a ofensiva dos neocons, uma vez que foram realizados quase que simultâneos aos depoimentos do presidente e da ex-estagiária Lewinski sobre seu relacionamento. Mais do que isso, eles eram prova do novo clima presente na política externa dos EUA que caminhava para um maior endurecimento frente seus inimigos, em particular os chamados novos perigos associados ao terrorismo internacional, os Estados bandidos e falidos. Nas palavras de Albright, contextualizando estes riscos e o papel do que define como "América Indispensável",

> *Os desafios que enfrentamos, comparados aos das outras gerações, são difíceis de caracterizar, são mais diversos e voláteis. Mas o que está em jogo não mudou. O sucesso ou fracasso da política externa do povo da América permanece o único e maior fator na definição de nossa própria história e do futuro do mundo. (ALBRIGHT, 1998)*

No Oriente Médio, esta combinação de fatores levou a uma reversão das políticas diante do Iraque e do Irã. Desde 1993, a política abrangente de Clinton para o Oriente Médio havia buscado o reestabelecimento do processo de paz e a consecução dos Acordos de Oslo entre israelenses e palestinos (2.6), em seu auge e declínio, e a contenção política de Iraque e Irã por meios políticos e incentivos econômicos.

Conhecida como dupla contenção a tática frente Iraque e Irã havia legado, no caso do Iraque, programas como o "Petróleo por Alimentos" (*Oil for*

Food), autorizado pela Resolução 986 da ONU. De acordo com esta resolução, o Iraque poderia exportar, a cada seis meses, petróleo a fim de comprar remédios e alimentos para sua população, minimizando a crise humanitária. O programa foi questionado pelos conservadores, e alguns democratas, que o consideravam contrário a resolução 687, ajudando Saddam Hussein a permanecer no poder por meio de chantagens e desvio de recursos para reequipar suas forças armadas e retomar seus projetos de ADM. Em 1997, "dando razão" a estes temores, Saddam Hussein barra a entrada de inspetores da UNSCOM sob a alegação de que estariam a serviço dos EUA. Esta ação levaria a crises constantes entre a Presidência e a oposição, e entre os EUA e a ONU, que, em Dezembro de 1998, já no "novo clima", levou aos bombardeios unilaterais de Grã-Bretanha e EUA ao território iraquiano, a Operação Raposa do Deserto.

Processo similar repetiu-se no Irã, cuja sociedade atravessava uma fase de transição, com a ascensão de Mohammed Khatami ao poder (2.6), reformista e definido como o "Gorbachev do Oriente Médio". Em oposição ao Choque das Civilizações, Khatami propunha ao Ocidente o Diálogo. Até 1999, isto gerou um processo de descongelamento das relações bilaterais, mas que, como no caso do Iraque, sofreu as pressões neoconservadoras, retomando uma postura de força na fase final da presidência, sendo o Irã acusado de investir em seus programas de ADMs. Outros processos que sofreram retrocesso são os da Coréia do Sul-Coréia do Norte (*Sunshine Policy*) e com Cuba.

No que se refere às grandes e médias potências como China (que em 1999 tornou-se membro da OMC), Japão e as europeias ocidentais, Brasil e África do Sul, as propostas de Clinton reforçaram a premissa do E&E de multilateralismo e tendências multipolares, mas, novamente, sem que grandes novidades fossem implementadas. O caso da Rússia torna-se mais sensível após 1999 por conta da OTAN e Kosovo, assim como pela penetração de empresas de energia dos EUA e da Grã-Bretanha na Ásia Central, que inaugura a Diplomacia dos Dutos, intensificada no governo W. Bush.

Um dos conceitos mais importantes da campanha de Bush filho foi o da fraqueza da América. De acordo com autores como Kagan e Kristol, o país atravessara a década de 1990 em estado de sonolência. Apesar dos sucessos do E&E, da recuperação econômica e da alta popularidade de Clinton antes, durante e pós-*impeachment*, estas análises, somadas à polarização social entre conservadores e moderados, encontravam ressonância em alguns

setores. Como mencionado, estes setores mais à direita consideravam-se excluídos do debate democrata e foram incorporados como base eleitoral republicana, levando à divisão do país em 2000 e à revolução estratégica de George W. Bush.

C) George W. Bush (2001/2008)

A presidência George W. Bush é apresentada como uma das mais complexas da história norte-americana, sendo apontada como a responsável pela renovação das hipóteses de declínio nacional e a polarização social. Durante seus dois mandatos, Bush e sua equipe levaram ao extremo as contradições internas e externas do país. Em muitos aspectos Bush I (2001/2004) difere de Bush II (2005/2008) justamente pelo peso e conseqüências de suas políticas.

Os EUA no qual W. Bush sobe ao poder em Janeiro de 2001 são um país dividido, cuja eleição presidencial somente foi decidida pela Suprema Corte Federal em meio a acusações de fraude e recontagem de votos. Realizado em 07 de Novembro de 2000, o pleito só teve seu resultado conhecido em 12 de Dezembro, revelando ao mundo as peculiaridades da democracia norte-americana no que se refere à escolha do Chefe do Executivo: uma eleição indireta decidida pelo Colégio Eleitoral e não pelo voto popular. Bush chegou à Casa Branca por ter conquistado 271 votos no Colégio Eleitoral contra 267 de Gore, resultado de sua vitória na Florida por 537 votos. No cômputo nacional, Gore ganhara entre a população com 50.158.094 de votos, enquanto Bush obtivera 49.820.518. Na Câmara, os republicanos contaram com uma pequena maioria, 221 cadeiras, contra 212 democratas e 2 independentes. No Senado, um resultado que simboliza a polarização: 50 republicanos e 50 democratas[42].

Ignorando estas polêmicas, os republicanos passaram a implementar seu programa. Para isso, construíram uma equipe de governo sólida, a partir de

[42] Em 2001, contudo, os democratas passaram a contar com 51 cadeiras devido à mudança de partido de Jim Jefford, que a justificou como uma tentativa de reequilibrar o Senado, uma vez que em votações empatadas o voto de minerva é do Presidente do Senado, o Vice-Presidente, que dava poderes quase absolutos a Bush. Em 2009, observar-se-á situação inversa, no sentido de reforçar o domínio democrata: Alan Specter, republicano moderado, abandona o partido republicano devido à pressão dos neoconservadores, permitindo aos democratas atingir 60 cadeiras, maioria total e absoluta que impede manobras da oposição (*fillibusters*) para atrasar ou adiar votações.

nomes chave do círculo de poder neoconservador. No primeiro escalão, Dick Cheney (Vice-Presidente), Condoleezza Rice (Assessora de Segurança Nacional), Donald Rumsfeld (DOD), e, no segundo e como assessores especiais, Paul Wolfowitz (DOD), Richard Perle, Karl Rove e Lewis Libby. Como moderado, mas sem oferecer real resistência a estas políticas, Collin Powell (Departamento de Estado-DOS).

Este núcleo de confiança é uma das características da administração e lhe forneceu sustentação até a derrota nas eleições legislativas de meio de mandato em 2006. Desde Janeiro, a agenda de Bush foi implementada. Medidas como a recusa em assinar o Tratado de Kyoto e em aderir ao Tribunal Penal Internacional, seguindo a retomada do escudo anti-mísseis, choques políticos com as grandes potências europeias, russa e chinesa, havendo um refluxo da atuação multilateral fizeram parte da ofensiva moderada. Internamente foram reduzidos programas sociais de cunho secular, realocando fundos para programas educacionais e culturais de teor religioso, avançando na indicação de juízes conservadores para a Suprema Corte. A despeito desta unidade, havia uma fragilidade inata da administração, uma baixa popularidade e uma oposição, fornecendo um caráter moderado à ofensiva. Entretanto, estas barreiras foram superadas em Setembro de 2001 com os ataques a Nova Iorque e Washington.

Inéditos em sua magnitude, os atentados terroristas de 11/09 foram parte natural de um processo de contestação hegemônica que emergiu em um sistema de tendências históricas aceleradas e de pressões de crise social e cultural geradas pela globalização. Possuindo um impacto mais moral do que concreto no poder dos EUA, ao atingir símbolos do poder econômico em Nova Iorque (o *World Trade Center*) e estratégico em Washington (o Pentágono), estes eventos não alteraram a estrutura de poder mundial, mas geraram dinâmicas importantes. Além disso, diferenciaram-se em escala e intensidade dos movimentos terroristas anteriores, ainda que sua lógica de contestação da ordem estabelecida e do poder permaneça.

Partindo desta premissa, Halliday (2000) faz interessante análise sobre o tema, classificando quatro tipos de terrorismo: o terrorismo de grupos específicos e motivações políticas direcionadas com ações nacionais e internacionais, visando a realização de seus objetivos (IRA, OLP, ETA); o terrorismo de cima imposto pelo Estado autoritário a seus cidadãos; o terrorismo de baixo caracterizado pela aplicação da violência interna entre grupos sociais de um mesmo espaço (guerras comunais na África como

Ruanda); o terrorismo como manipulação do discurso político utilizado pelas sociedades ocidentais do medo para impor controles sobre suas democracias. 11/09 e os eventos subsequentes inserem-se neste quarto tipo.

Assim, os atentados representaram a válvula de escape para a agenda neocon e o terror mudou o foco estatal dos discursos: guerras assimétricas contra Estados bandidos e falidos e grupos terroristas como a rede Al-Qaeda de Osama Bin Laden, identificada como responsável por 11/09, assumem a centralidade da segurança nacional. Os EUA iniciaram a Guerra Global Contra o Terrorismo (GWT), uma "guerra justa" contra a agressão injustificada e que somente terminaria quando as ameaças fossem eliminadas. O primeiro passo da GWT foi, com o apoio da ONU e da comunidade internacional, a Operação Liberdade Duradoura iniciada contra o Afeganistão, santuário da Al-Qaeda, protegida pelo regime talibã. Depois de uma rápida vitória militar ainda em 2001, os EUA e seus aliados iniciaram a chamada transição para a democracia (a mudança de regime na prática). Esta transição não se realiza plenamente, permanecendo em aberto até 2009. Internamente, prevaleceu o medo e a pressão pela unanimidade.

Superando as eleições de 2000, o nacionalismo interno elevou a popularidade de Bush a patamares de mais de 90% de aprovação. Foi criado o Departamento de Segurança Doméstica (*Homeland Security*) e a sociedade norte-americana, assim como outras democracias ocidentais, passou a apresentar preocupante tolerância com medidas de restrição aos direitos humanos e liberdades individuais[43]. Nos EUA, estas medidas consubstanciaram-se no Ato Patriota (que fornece poderes especiais ao Executivo e suas agências como FBI e CIA para espionar, prender, investigar e interrogar suspeitos de terrorismo) e nos polêmicos memorandos de tortura do Departamento de Justiça que, como citado, foram redefinidas como "práticas duras de interrogatório".

Em Janeiro de 2002, em seu Discurso do Estado da União, Bush anuncia o sucesso no Afeganistão e já lança alguns conceitos que posteriormente estariam no núcleo da nova Estratégia de Segurança Nacional, a Doutrina Bush (NSS-2002), seguindo-se um discurso em Junho na Academia de West Point. Surgem como pilares da nova grande estratégia, a prevenção e o Eixo do Mal, composto pelos Estados bandidos Iraque, Irã e Coréia do Norte, aos quais depois se agregam Cuba, Síria e Líbia.

[43] Na Grã-Bretanha, a morte do brasileiro Jean Charles é simbólica deste processo.

Inspirada no DPG e no PNAC, a NSS adaptava a visão estatal à nova ameaça[44], afirmando que o maior risco para os EUA é identificado na combinação entre terrorismo transnacional, Estados falidos e bandidos e ADMs, devendo-se combater preventivamente a emergência destes riscos. O mundo da DB é simples, dividido entre aliados e não-aliados, sendo que todos são potencialmente inimigos. A DB "revoluciona" o Internacionalismo ao desconstruir sua rede de influências e liderança alternativa, adotando uma postura de defesa ofensiva, substituindo a contenção pela prevenção. A imagem é de uma hegemonia ativista a qual não se impõem constrangimentos dada sua natureza política e poder (como defendido pelo pensamento neocon), em detrimento de OIGs e táticas de cooperação. É tarefa dos EUA não só disseminar a democracia, como prevenir ameaças antes que surjam e intervir preventivamente em outras nações. Em um dos trechos mais conhecidos da NSS, Bush afirma que

> *Não podemos defender a América e nossos amigos esperando pelo melhor. Devemos estar preparados para derrotar os planos de nossos inimigos (...) A história julgará duramente aqueles que viram o perigo chegando e falharam em agir. No novo mundo em que entramos, o único caminho para a paz e a segurança é o caminho da ação (...) Devemos estar preparados para deter Estados bandidos e seus clientes terroristas antes que se tornem aptos a nos ameaçar ou usar armas de destruição em massa contra os EUA e seus aliados e amigos (NSS, p. 14)*[45]

Brzezinski complementa, "Essencialmente, os Estados Unidos estão defendendo o direito de identificar o inimigo e de atacar ´primeiro sem buscar consenso internacional em uma definição compartilhada de ameaça". (BRZEZINKSI, 2007, p. 36). Esta *rationale* e o clima de medo levou à Guerra do Iraque em 2003. Apresentada interna e externamente como mais um capítulo da GWT, ao lado do Afeganistão, cuja situação político-militar mantinha-se tensa[46]. Desde seu início a guerra foi cercada de controvérsia e falta de transparência.

---

[44] Um dos debates mais controversos entre republicanos e democratas durante a presidência W. Bush envolvia a acusação por parte de membros da administração Clinton, sendo o mais conhecido Richard Clarke, responsável pela área de terrorismo na parte final do governo, de que os republicanos haviam sido irresponsáveis com relação à segurança nacional.

[45] Capítulo V da NSS, 2002.

[46] Desde Janeiro de 2002, as forças de paz da ONU encontravam-se no país, passando a ser acompanhadas pela OTAN em 2003 (International Security Assistance Force- ISAF), que assumiu as principais tarefas militares em solo afegão (em 2006, a organização tornou-se a única

Os argumentos para convencer a opinião pública e o Congresso giraram em torno da ameaça permanente representada pelo Iraque aos EUA desde 1991, à associação entre Bin Laden e Hussein (responsabilizando-o por 11/09) e a posse de ADMs pelo Iraque. Bush filho fez uso da proximidade das eleições de meio de mandato em Novembro de 2002 para antecipar este voto para Setembro, oferecendo pressão adicional aos democratas que, temendo ser acusados de não patriotas, votaram com o governo. A guerra contra o Iraque foi aprovada por 296 a 133 na Câmara e 77 a 23 no Senado, sem que fossem impostos constrangimentos à ação presidencial. Em Novembro, Bush amplia sua maioria em ambas as casas do Legislativo (Câmara 227 a 203 e Senado, 51 a 48).

No âmbito do CSONU, os argumentos giraram em torno de justificativas similares, mas sem o mesmo sucesso e foram encaminhadas por Collin Powell. Bush dirigiu-se à ONU, alertando para o risco da paralisia. Aos olhos da comunidade internacional, o Iraque não representava uma ameaça real ou imediata uma vez que desde 1991 suas atividades vinham sendo monitoradas pela ONU, primeiro pela UNSCOM, depois pela UNMOVIC (criada em 1999 para substituí-la, Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção da ONU), aliado à grave questão humanitária do país. A despeito das atitudes agressivas e pouco transparentes de Hussein, não existiam indícios de que o Iraque possuísse capacidade de projetar poder regional ou globalmente, como sugeriam os EUA.

As discussões no CSONU prolongaram-se por vários meses em torno deste choque entre as percepções de ameaça declaradas pelos norte-americanos e uma grande parte da comunidade internacional, liderada por França, Rússia e Alemanha. Estes três países formariam o "Eixo da Paz", opondo-se à guerra e a favor do multilateralismo. Suas ações seriam limitadas pela forte disposição dos neocons à guerra e a agressividade de Hussein que levou à resolução 1441, aprovada por unanimidade em 08/11/2002.

---

responsável pela segurança afegã). Em Junho de 2002, Hamid Karzai, conhecido associado de companhias energéticas anglo-saxãs foi eleito Presidente Provisório do país, cargo para o qual seria eleito diretamente em 2004, sustentando seu poder em uma Constituição que centralizava os poderes no Executivo. Nos últimos três anos, a situação afegã vem sofrendo rápida deterioração com a retomada da produção de ópio e o ressurgimento do talibã, baseado no Paquistão e que tem ampliado sua presença na zona rural do Afeganistão, tema central da campanha presidencial de 2008 e do início do governo Obama. Em 2009, depois de declarar-se reeleito, Karzai recuou devido à pressões da comunidade internacional por causa de acusações de fraude e disputa em Novembro o segundo turno com Abdullah Abdullah.

A resolução permitia ser interpretada de diversas maneiras: ela estabelecia que o Iraque sofreria "sérias consequências" caso não concordasse com seus termos. Outra expressão sujeita à interpretação, "todos os meios necessários", normalmente entendida como autorização ao uso da força, encontrava-se no texto, cujo cronograma estabelecia os meses de Dezembro a Fevereiro como decisivos para que o Iraque cumprisse as exigências da resolução relativas ao retorno das inspeções e total colaboração com os inspetores da ONU. O Iraque oscilou entre provocações abertas e o cumprimento 1441. O país negava a posse de qualquer ADM ou intenção de desenvolvê-las de forma secreta, comprovado pelos relatórios da ONU e não aceitos por Bush e Blair. Em meio a este contexto conturbado e a alocação de tropas no Golfo que indicavam a proximidade da guerra a despeito da ausência de mandato ou consenso, em Fevereiro, a Grã-Bretanha e a Espanha deram sinais de que proporiam uma resolução complementar a 1441 para iniciar a guerra. Depois de consultas no CS, a proposta nem chegou a ser enviada, uma vez que a França e a Rússia anunciaram que a vetariam.

À medida que se esgotava o cronograma da 1441, a inevitabilidade da guerra se consolidava entre os EUA e os membros da Coalizão da Vontade, cuja importância geopolítica dos aliados resumia-se à Grã-Bretanha, muito diferente da Operação Tempestade do Deserto. Pelo outro lado, ganhava força a oposição do eixo Paris-Berlim-Moscou e dos defensores do multilateralismo, mas sem possibilidade de barrar as ações norte-americanas. O nível de conflito entre os EUA e seus aliados europeus trouxe o mais importante racha transatlântico nestas relações, colocando em risco a integridade da OTAN. Declarações como as de Rumsfeld de que os EUA não precisariam da "Velha Europa", o boicote a produtos franceses, a crise das *french fries* renomeadas de *freedom fries*, foram alguns dos episódios marcantes no período, revelando fissuras pré-existentes entre os neocons e a Europa[47].

No dia 16 de Março de 2003, a primeira (e talvez última) guerra preventiva foi levada a termo e, sustentada na tática do "Choque e Terror" de Rumsfeld:

[47] Símbolo deste processo, Kagan afirma que "Já é hora de pararmos de fingir que europeus e norte-americanos compartilham uma visão sobre o mundo ou mesmo que ocupam o mesmo mundo. Na questão central do poder- eficácia, moralidade e desejo de poder- as perspectivas (...) estão se separando. A Europa está se distanciando do poder (...) ou, melhor dizendo, está se movendo além do poder, para um mundo de leis e regras, negociação transnacional e cooperação (...) Os americanos continuam centrados na história, exercendo poder em mundo hobbesiano anárquico." (KAGAN, 2002: s/p)

em pouco mais de um mês Hussein foi deposto, fugindo de Bagdá. Somente em Dezembro seria capturado pelas forças da Coalizão, julgado e condenado à morte em 2006.

O rápido sucesso da operação levou a especulações sobre quais seriam os próximos alvos e ao lançamento da candidatura W. Bush à reeleição. Entretanto, os EUA descobriram que a situação era muito mais complexa do que o esperado pelo DOD. Confirmavam-se as avaliações do DOS e da CIA que sinalizaram que a deposição traria um vácuo de poder que não seria ocupado por forças nacionais, xiitas, curdas ou sunitas, e poderia levar à fragmentação e guerra civil (similar avaliação havia barrado a entrada de Bush pai em Bagdá em 1991). Exilados políticos repatriados como Ahmed Chalabi que eram cotados para dirigir o novo Iraque não eram reconhecidos pelas forças internas em processo de reorganização e disputas. Apesar do anúncio de W. Bush em Maio de que as principais operações militares haviam se encerrado, o Iraque era um país à beira do caos.

Diante da continuidade da violência, os EUA imprimem a primeira mudança de sua tática, sem sucesso com a troca de comando da transição política: o General Jay Garner é substituído por um administrador civil, Paul Bremer. Pressionados, ainda em Maio, os EUA buscam a ONU, alcançando dois compromissos: a aprovação da Resolução 1483 que previa o fim das sanções econômicas ao Iraque e garantia aos EUA e Grã-Bretanha (e os demais membros da coalizão) a responsabilidade pelo processo de reconstrução física e política até o fim da transição, legando-lhes autoridade completa para a exploração do petróleo; e a instituição enviou uma missão política comandada por Sérgio Vieira de Mello.

Conhecido representante da ONU, Vieira de Mello já atuara em Kosovo e Afeganistão. Já indicado para assumir o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e cotado como um dos prováveis sucessores de Koffi Annan como Secretário Geral da ONU, o diplomata assumiu a tarefa em Bagdá devido à gravidade da situação. Com Mello à frente, foi instalada uma missão da ONU em Bagdá, visando promover a negociação entre as facções que estavam levando o país a uma guerra civil. Mello foi vitima de um atentado ao Quartel General da ONU em Agosto. Pressionado, o Pentágono reconheceu que havia enviado poucas tropas ao país e inicia um lento processo de aumento de efetivos. Simultaneamente, a situação no Afeganistão deteriora-se, culminando em ofensivas talibãs.

O fracasso das transições políticas no Iraque e Afeganistão funcionou como elemento de contenção das ações dos EUA na Ásia Central, região simbólica da Eurásia para os neocons, que desejavam retirá-la da zona de influência russa. Estas movimentações em direção a estes territórios são classificadas como o "Grande Jogo II" (ver 2.3). Apesar da instalação de bases na região e novos acordos energéticos, a presença dos EUA não conseguiu se consolidar, sofrendo rechaço de Moscou e da China. Em resposta, Bush manteve a ampliação da OTAN, que já em 2002, completara sua segunda onda de expansão à antiga Cortina de Ferro, ampliando seus contatos para a Ucrânia, Bielo-Rússia e Geórgia (ver 2.3). A fim de contrabalançar estes eventos, W. Bush aproximou-se da Índia com o acordo nuclear (2.4) e retomou gradualmente os laços transatlânticos.

Em 2004, ano de eleições presidenciais nos EUA, a situação do Iraque continuava imersa em um espiral de violência e as mortes de soldados afetavam a popularidade dos republicanos. O atentado a Madrid em Março de 2004 colocava em xeque as promessas de segurança de Bush, como indicava as fissuras iniciais na Coalizão da Vontade que iria se desmontando ano após ano. Quase na mesma época, são divulgadas as imagens de Abu Graib e Guantanamo e dos abusos sofridos pelos prisioneiros em instalações norte-americanas. Nestas instalações, os prisioneiros eram definidos pelo governo norte-americano como "combatentes inimigos", a eles aplicando-se os "métodos duros de interrogatório". Passando de uma posição defensiva à ofensiva, Bush acelera a transição política no Iraque instaurando o Conselho de Governo Iraquiano (CGI), sem que isso implicasse a retirada das tropas. A situação era paradoxal: na retórica, o Iraque tornava-se soberano, mas permanecia um país ocupado. Para muitos, esta combinação de fatores internos e externos levaria a derrota em 2004.

A despeito desta agenda de problemas, os debates eleitorais continuaram sendo dominados pelos republicanos que sustentaram a campanha de Bush na fragilidade democrata (e de John Kerry seu adversário), o medo de novos ataques e o controle da máquina política. Em uma votação mais uma vez dividida, o presidente conquistou a reeleição e os republicanos mantiveram a maioria no Legislativo (Senado, 45D-55R, Câmara 202D-232R). Em Dezembro, já com a reeleição assegurada, o governo anuncia que foi oficialmente encerrada a procura por ADMs, sem que indícios tenham sido encontrados de sua existência, a base central da justificativa da guerra. Justificando seus atos, tanto Bush filho quando Blair afirmaram que houve

problemas na interpretação dos dados da inteligência sobre a capacidade de Hussein, mas que independente disso a operação se justificava por si mesma.

Em Janeiro de 2005, a posse de Bush foi cercada de expectativas de ajustes. Já dando sinais de desgaste devido à superextensão, a economia desacelerava e os déficits cresciam, enquanto se mantinha a clássica política republicana de cortes de impostos. No ano seguinte, 2006, o déficit da balança comercial atingiu o recorde histórico de U$ 856 bilhões (sendo 46% dele concentrado na Ásia, com a China correspondendo a 31% deste total e que hoje detém grande parte da dívida norte-americana) e um déficit federal de U$ 205 bilhões para um PIB de U$ 11 trilhões no biênio 2005/2006. Também ocorre uma reversão do clima otimista interno, indicado pela diminuição do índice de confiança dos consumidores, previsões de inflação e crises cíclicas nas bolsas e nos mercados de crédito que, em 2008, implodiriam com a crise imobiliária.

Entretanto, permanecia o descolamento entre a agenda neocon e a realidade: na construção do governo isto significou a manutenção de Rumsfeld à frente do DOD, com a promoção de Alberto Gonzaléz a Ministro da Justiça a despeito de acusações de abuso de poder e de suas responsabilidades em Guantanamo e Abu Graib, com a substituição de Powell por Rice no DOS. Investigações sobre corrupção e de abuso de poder que recaiam sobre Libby e Rove foram relativizadas.

No campo da NSS, o governo começou a apresentar claros sinais de divisão a partir da chegada de Rice ao DOS. Enquanto altos membros da administração como Dick Cheney mantinham uma postura ofensiva, com declarações que sugeriam, por exemplo, novas guerras preventivas, desta vez contra o Irã, Rice administrava o claro isolamento do país. A nova Secretária de Estado priorizou a reconciliação com potências regionais, incluindo os países emergentes. Termos como cooperação e multipolarismo passam a fazer parte dos discursos norte-americanos.

Foram introduzidas como medidas o Multilateralismo Assertivo e a Diplomacia Transformacional e uma revisão mínima da DB. O Multilateralismo Assertivo refere-se a uma tentativa de reconciliação com as potências regionais e propostas de reforma de OIGs, enquanto a Diplomacia Transformacional representa um programa de ajuda às nações falidas, em direção a transições democráticas. Tanto Rice quanto estes projetos foram bem recebidos, mas os danos à legitimidade da liderança eram significativos. Em 2005, mais um atentado terrorista de grande porte abalou a integridade da já frágil Coalizão

da Vontade quando em 07 de Julho, Londres foi atacada. Pressionado internamente, Blair consegue manter-se no poder até 2007. Finalmente, em 2006, nesta esteira de crises, os democratas avançavam e recuperavam a maioria no Legislativo (51D-49R e 229D-196R).

Em termos externos, os primeiros ajustes de Bush II datavam de Janeiro de 2005, mas ganharam relevância neste novo período, sem que, contudo, gerassem o consenso bipartidário. Além da reaproximação com poderes regionais, o governo retoma temas antes considerados irrelevantes como aquecimento global e articula coalizões para lidar com a proliferação nuclear na Península Coreana[48].

As primeiras ações democratas concentraram-se no desmonte do núcleo de confiança de Bush, Rumsfeld, Wolfowitz, Libby, Rove e Gonzalez, tentar derrubar o Ato Patriota e rever as políticas que levaram a Abu Graib e Guantanamo. Em meio à aceleração da corrida presidencial, o foco passa a ser o estabelecimento de um cronograma para a retirada das tropas no Iraque, proposta rejeitada de imediato pela Presidência. No caminho oposto, com a substituição de Rumsfeld no DOD por Robert Gates, a missão militar é redefinida: em Janeiro de 2007 os EUA partem para uma ofensiva (*US troop surge*), e aceleram o treinamento das forças locais, visando a transferência de responsabilidades pela defesa do país (iraquização). Outra medida foi a recuperação de antigos membros da administração de Saddam Hussein para a reconstrução do governo.

O final da administração foi caracterizado por uma sucessão de crises internas, mescladas por sucessos relativos no exterior resultantes da mudança de atitude e políticas iniciadas por Rice e que tiveram continuidade com a presença de Gates na Defesa. Dentre estes, incluem-se a ofensiva no Iraque, cujo ciclo terminou em Julho de 2008 com uma razoável estabilização do país, abrindo caminho para a retirada das tropas e a reaproximação com os aliados. Em 2008, Albânia e Romênia foram convidadas a se juntar à OTAN e intensificados os contatos com Ucrânia, Bielo-Rússia e Geórgia, contra o interesse russo. Observou-se uma reaproximação ao continente africano (2.5) e a construção de alianças com os emergentes. A transformação fica clara nas palavras de Rice,

[48] Depois de reverter a política de Clinton, o governo Bush realiza ações similares em 2006 com as Conversações das Seis Partes, abordada no 2.4.

> *(...) nossas relações com as grandes potências tradicionais e emergentes ainda importam para a condução eficiente da nossa política (...) Nossas alianças com as Américas, a Europa e a Ásia se mantém como pilares da ordem internacional e agora as estamos transformando para encarar os desafios de uma nova era (...) A importância de relações fortes com poderes globais, estende-se aos emergentes. Com estes, em particular Índia e Brasil, os EUA construíram laços mais amplos e profundos (...) Já que estes países emergentes mudam a paisagem geopolítica, é importante que as instituições internacionais também reflitam esta realidade (...) investir em poderes emergentes e fortes como responsáveis pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos e governados com dificuldades são objetivos de política externa que são certamente ambiciosos e levantam uma questão óbvia: estão os EUA prontos para o desafio, ou como alguns temem e afirmam atualmente, são os EUA uma nação em declínio? (...) Moldar o mundo será o trabalho de uma geração, mas já fizemos este trabalho antes. E se continuarmos confiantes no poder de nosso valores, teremos sucesso nesta tarefa novamente. (RICE, 2008, s/p)*

Impulsionado pela crise, este novo discurso reengajou os EUA e seus parceiros de forma positiva, mas os impactos de Bush trouxeram custos externos e domésticos que não podem ser ignorados. O insulamento de aliados e o unilateralismo provocaram a desconstrução das redes de influência e interdependência do país, minando as estruturas da ordem internacional, os equilíbrios de poder globais e regionais e os fundamentos ideológicos e institucionais da hegemonia. Como se analisará nos próximos itens, as ações dos EUA levam não só à perda do seu caráter benigno, como à formatação de alianças e coalizões alternativas a sua liderança[49].

Já em andamento devido às transformação de poder do sistema, este reequilíbrio é acelerado e encontra respaldo na autonomia das potências regionais. Como resultado da "desordem hegemônica", o acirramento das competições intraregionais, as corridas armamentistas e as doutrinas preventivas tornam-se cada vez mais uma realidade. Os impactos sobre o multilateralismo não se limitaram à ONU, mas atingiram as negociações

[49] Em termos teóricos, alianças como o G20, o IBAS, a OCX são denominadas como coalizões de "equilíbrio brando (*soft balancing*) por oferecerem uma alternativa diplomática pacífica aos EUA.

comerciais da OMC e o sistema financeiro mundial. Outro elemento foi a ausência de reforma destes organismos, debate central desta segunda década do pós-Guerra Fria.

Na política doméstica, além da polarização ideológica, a Era Bush agravou tendências de crise e desequilíbrio sociais e econômicos. Em 2008, o sistema de crédito e financeiro dos EUA atingiu o ponto máximo deste processo, provocando uma crise similar a de 1929, com desemprego, instabilidade dos mercados, quebra de companhias do setor financeiro, falências empresariais e pessoais, revelando as fragilidades das políticas de gastos, desregulamentação e superextensão externa. Setores tradicionais da indústria como o autombolístico encontraram um ponto de inflexão, com companhias tradicionais como GM e Chrysler entrando em processo de falência.

Tentando lidar com estes eventos, em 2008, ano eleitoral, Bush tentou minimizar a crise com pacotes de ajuda, mas que não surtiram o efeito de estabilizar a economia. Uma nova edição da Farm Bill, lei de apoio à agricultura no país, foi publicada em 2008[50]. O agravamento do quadro alterou as perspectivas da corrida presidencial, que, desde 2006, parecia dominada pela candidatura Hillary Clinton à Casa Branca do lado democrata, enquanto os republicanos eram confrontados por um vazio de liderança.

Com o início das primárias em 2008, este quadro começou a ser alterado: primeiro, os republicanos fecharam posição com John McCain, tradicional oponente de Bush filho, representante da linha independente do partido, mas que, posteriormente, cedeu às pressões neoconservadoras, com a indicação de Sarah Palin como Vice-Presidente; segundo, Hillary Clinton viu-se confrontada por um forte adversário nas primárias, o Senador Barack Obama de Illinois, representante da nova geração democrata que, como Bill Clinton em 1992, ganhou a disputa pelas primárias e Casa Branca com slogans de mudança e esperança.

Afro-americano, símbolo de uma América multicultural, multiracial e globalizada, Obama surgiu como a promessa na política norte-americana, não somente por suas origens, mas pela utilização de meios de campanha novos como a internet, destacando-se a maciça participação de jovens. Ao longo da disputa presidencial, seus livros como *Audácia da Esperança*

[50] Publicadas desde 1973, as *Farm Bill* consistem-se em políticas de incentivo e proteção aos produtores e mercados agrícolas nos EUA, muitas vezes contrariando as recomendações da OMC.

situaram-se entre os mais vendidos e em Novembro de 2008, Obama tornou-se o primeiro Presidente negro dos EUA e chegou a Washington em Janeiro de 2009 com a tarefa de reconstruir o poder e a sociedade norte-americana.

D) Barack Obama (2009)

Diferente de outros presidentes norte-americanos, Obama assumiu virtualmente o governo em seu discurso de aceitação da vitória na madrugada de 4 para 5 de Novembro. Devido à gravidade da crise, os democratas iniciaram a rápida montagem do gabinete, que surgiu como uma mescla de renovação nos segundos escalões com a continuidade em postos chave (Susan Rice como Embaixadora na ONU foi uma das novidades). A antes adversária de campanha Hillary Clinton assumiu o DOS, Jim Jones o Conselho de Segurança Nacional e Robert Gates foi mantido no Pentágono. Timothy Geithner, Larry Summers e Paul Volcker compuseram a equipe econômica.

Apesar de apoiado em mais de 66 milhões de votos populares (53%, que correspondiam a 365 votos no Colégio Eleitoral, diante de 47% de votos republicanos, 173 no Colégio, quase 59 milhões de eleitores) e na maioria conquistada na Câmara e Senado, Obama tem diante de si um país ainda dividido e polarizado. Esta polarização revela-se nas votações no Legislativo, quando à exceção de poucos moderados, a maioria dos republicanos vota contra a Presidência. A oposição neocon tem se mantido atuante por meio de ofensivas de figuras como Cheney que criticam a postura de segurança da administração democrata. A mídia conservadora mantém-se no contra-ataque, qualificando os programas de ajuste de socialistas.

Realizando um balanço dos primeiros seis meses da administração democrata, que a partir de Agosto começou a sofrer perda de popularidade, é possível identificar áreas de progresso. No campo econômico, apesar das críticas republicanas, o pacote aprovado em 2009 em um total de U$ 787 bilhões, o Ato de Recuperação e Reinvestimento Norte-Americano começa a surtir lento efeito (para dados estatísticos ver o sítio www.recovery.com) na recuperação dos níveis de emprego e produtividade, ainda que passem longe das promessas de campanha de criação de 2.5 milhões de novas vagas no mercado de trabalho e reestruturação dos paradigmas produtivos. Esta reestruturação passa pela adequação dos setores produtivos, a capacitação de mão de obra, fontes de energia renováveis e regulamentação do consumo,

crédito e investimentos. Inspirado no modelo do *New Deal* de Roosevelt, estes projetos buscam adequar à economia à era da globalização, corrigindo os problemas sociais gerados pelo neoliberalismo (o projeto de um sistema de saúde universal permanece um dos pilares da presidência Obama e fonte de choques com os republicanos).

No campo da energia, além da preocupação com temas ambientais como aquecimento global, o foco é a diminuição da dependência crônica do petróleo importado do Oriente Médio (Arábia Saudita, Kuwait, Iraque) e de nações pouco confiáveis como a Venezuela e Rússia. Segundo a Casa Branca, a ameaça à segurança dos EUA vem da vulnerabilidade pela dependência do recurso e pela utilização, por estes países, do orçamento do petróleo, para financiar políticas antiamericanas e mesmo grupos terroristas.

Obama cumpriu as promessas de abolir a tortura, dando início a estudos para o fechamento da base de Guantanamo, a revisão do status de prisioneiros acusados de terrorismo, suprimindo o Ato Patriota. O objetivo era restaurar a integridade da democracia, sua credibilidade e legitimidade. Samantha Power, uma das principais assessoras de política externa de Obama na campanha considera essenciais estes dois pilares, assim como o aprimoramento das capacidades norte-americanas de inteligência, a adesão à lei e regimes internacionais, a reconstrução do consenso bipartidário, o desenvolvimento da sociedade e das raízes do poder nacional[51].

No caso do Iraque, em Fevereiro, o Presidente anunciou o fim das operações de combate e o cronograma de retirada de tropas até 2011, preservando a presença dos EUA em pontos estratégicos do Iraque e sua produção de petróleo. Em contrapartida, anunciou o aumento de tropas no Afeganistão, tanto dos EUA quanto da OTAN, prometendo vencer a guerra contra o terror, abandonando o termo GWT. Durante a campanha, o então candidato focou suas atenções no Afeganistão, definido como a "guerra necessária", diferente do Iraque, a "guerra de escolha". A esta postura, agregou-se a da reforma do poder e alianças, cunhando-se o termo "poder inteligente", cujo foco, como o do brando, são os instrumentos multilaterais e cooperativos (Nye Jr é também seu formulador). Segundo Hillary Clinton,

[51] Outros assessores foram democratas como Anthony Lake e republicanos como Zbgniew Brzezinski. Obama também contou com o apoio, entre os republicanos, de Richard Lugar e Collin Powell. Ao longo da campanha, Brzezinksi foi retirado da cena principal devido a suas polêmicas posturas como Assessor de Segurança Nacional na administração Carter como o apoio aos talibãs. Temas controversos como a criação de um "Conselho de Democracias" fora do âmbito do CSONU, proposta por Lake, foram abandonados.

> *Estamos vivendo em um mundo profundamente interdependente no qual as velhas regras e fronteiras não mais se aplicam (...) Precisamos fazer uso do que vem sendo chamado de "poder inteligente", de todas as ferramentas ao nosso dispor- diplomática, econômica, militar, político, legal e cultural, escolhendo as ferramentas certas e sua combinação para cada situação. Com o poder inteligente, a diplomacia estará na vanguarda da política externa. (CLINTON, 2009, s/p)*

A despeito do clima positivo, permanece um sentimento de que seria possível fazer mais e mais rapidamente. O foco das preocupações é a crise econômica, as demandas sociais e a reforma política do sistema, o travamento das negociações comerciais na OMC, o incremento da participação dos países emergentes nestes organismos. Em Setembro de 2009, foi anunciada a suspensão da instalação do escudo antimísseis na Europa Oriental, um dos principais contenciosos com a Rússia, seguindo o primeiro encontro de cúpula Obama/Medvedev em Julho de 2009. A suspensão está associada a tentativas de retomar e renovar os acordos bilaterais de não proliferação como o START e conquistar o apoio russo contra o Irã. Validando estas posturas, em Outubro de 2009, Obama foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz, o que levou a comentários divididos sobre a validade do mesmo. Mais do que atos concretos, o prêmio surge como uma aposta no futuro.

Até o momento, a hegemonia não se encontra pressionada por desafiadores externos, que desde a fase final do governo Bush filho deixaram claro seu apoio às iniciativas de Rice e, posteriormente, de Hillary no sentido de cooperar com os EUA bi e multilateralmente. A reestruturação democrática do sistema dando conta dos processos de multipolaridade e desconcentração do poder é uma possibilidade que pode tornar-se real para a hegemonia, renovando seu poder, liderança, sociedade e parcerias.

2.2 A Europa e a Integração Regional

Durante a Guerra Fria, as regiões da Europa Ocidental e da Europa Oriental, somadas à Ásia, representaram os dois teatros estratégicos principais na disputa entre as superpotências. Neste contexto, EUA e URSS consolidaram seu poder econômico, político e estratégico sob suas respectivas zonas de influência, por meio de organizações como a OTAN (1949) e o Pacto de Varsóvia (1955) e o COMECON (1949).

Diferente destas demais organizações, cuja lógica foi associada quase que unicamente à bipolaridade, desde sua criação, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) que evoluiu para a atual União Europeia (UE) deteve forte componente de autonomia. Os marcos iniciais do processo foram a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1951) e os Tratados de Roma (1957) que instituíram a CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM).

Este componente permitiu defini-lo como um projeto de identidade européia, que se tornou referência como o "tipo ideal" de iniciativas de integração regional. Frente a esta dinâmica complexa, que envolve as origens da Guerra Fria, o apoio norte-americano ao bloco como mantenedor da paz continental e, principalmente, contraponto ao modelo socialista soviético, a Europa Ocidental também se viu confrontada por uma agenda abrangente de desafios no pós-1989.

A) *Da Queda do Muro ao Tratado de Maastricht (1989/1992)*

O projeto de um continente sem fronteiras é recorrente no pensamento europeu desde o século XVII. Porém, foram necessários inúmeros choques estatais deste período, incluindo as duas guerras mundiais no século XX, e o início de um conflito frio entre superpotências no contexto da destruição dos anos 1940, para que este ideário cujas origens podem ser encontradas de Jean Jacques Rousseau a Emmanuel Kant, ganhasse uma voz coesa.

Nos anos 1950, estas visões até então utópicas tomaram forma concreta no pensamento de Robert Schuman, Jean Monnet e Konrad Adenauer, impulsionando os Tratados dos anos 1950 citados acima. A leste à presença da URSS oferecia um motivador adicional à integração, protegendo as fronteiras ocidentais do avanço do modo de vida socialista e sua ideologia. Ainda que os EUA estivessem à frente da defesa europeia, o continente buscava uma identidade, iniciativa que, naquele momento, contou duplamente com o apoio e a desconfiança norte-americana.

O projeto europeu era percebido pelos EUA, somado à OTAN, como uma maneira de estabilizar o continente e preservar sua integridade política eliminando focos de rivalidade, promover o desenvolvimento econômico e conter a presença soviética física e ideologicamente. A rivalidade que este projeto poderia representar era preocupação dos estrategistas norte-

[52] Na Ásia a opção dos EUA foi pelo caminho dos tratados e relações bilaterais com os países aliados como Japão, Coréia do Sul e posteriormente a China.

americanos, mas foi superada pela prioridade de reforçar o núcleo euro-atlântico e incentivar a estrutura multilateral regional[52].

A Europa Ocidental também avaliava o papel dos EUA em sua integração de forma ambígua: um elemento que garantia a proteção e segurança militar do continente, mas que gerava uma dependência estratégica, empecilho à autonomia. A partir destas percepções, desde o início, a Europa manteve-se dividida em duas correntes, os europeístas, liderados pela França, que defendiam uma Europa mais independente frente os EUA, e os atlanticistas, com foco no Reino Unido (Inglaterra) que não percebiam o projeto europeu como descolado da relação com os EUA. Outro debate é o que opõe os defensores do aprofundamento (maior institucionalização e caráter supranacional do arranjo europeu) e os do alargamento (que defendem a expansão, preservando um caráter fluido da integração e de características intergovernamentais).

Esta correlação entre a Guerra Fria, os EUA e a CEE, associada a estes debates, vem sendo uma constante na história da integração e ganhou força com o fim da bipolaridade. Em 1989, duas perspectivas estiveram em choque na definição do futuro do bloco: o declínio e a continuidade, estando este segundo elemento associado ao aprofundamento da integração. As origens de ambos encontram-se no mesmo período, anterior à Queda do Muro, as décadas de 1970 e 1980, caracterizado pelo "Euroceticismo"/ "Europessimismo" de um lado e, do outro, do "Euroentusiamo".

Ambas as visões indicavam que o projeto europeu, depois de sua fase de lançamento institucional e fortalecimento econômico dos anos 1950 a 1970[53], havia atingido seu limite. Este limite era representado pela crise econômica dos anos 1970 e a inércia das instituições europeias. A percepção

[53] Alguns eventos chave marcam a história da integração europeia neste período e do fim da década de 1940: a criação do Benelux entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo (1948), a assinatura do Tratado da União Ocidental entre França, Grã-Bretanha e Benelux (1948), estabelecimento do Conselho da Europa (1949), Plano Schuman (1950, cujo dia da assinatura em 09 de Maio é definido como o Dia da Europa), a citada criação da ECA (1951), instituição da Comunidade Europeia de Defesa (1952) e da Comunidade Política Europeia (1952), estabelecimento da União da Europa Ocidental (1954) e o Acordo Monetário Europeu (1955). Na década de 1950, os mencionados Tratados de Roma (1957) que estabelecem a CEE e a EURATOM são os mais relevantes. Em 1960 é estabelecida a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a qual se agregam os EUA e o Canadá e, em 1967, foram assinados os Tratados de Fusão. As ondas de alargamento e processos políticos e econômicos adicionais desta fase estão mencionadas no texto. Para uma leitura do processo de integração e sua evolução recomenda-se LESSA, 2003.

era de que o arranjo encontrava-se esgotado, limitando suas iniciativas à expansão.

Mesmo estas iniciativas eram objeto de controvérsia e, a partir de sua criação como "Europa dos 6", França, Alemanha[54], Bélgica, Itália e Países Baixos, até 1989 a Europa havia limitado suas ondas de expansão a três: 1973 com a inclusão de Dinamarca, Irlanda e Grã-Bretanha, 1981 com a Grécia e 1986 com Portugal e Espanha. O foco de disputa da primeira onda era a presença da Grã-Bretanha tradicional aliada dos EUA e contrária a políticas de caráter supranacional[55]. Da segunda, com relação à Grécia, Portugal e Espanha, a integração de países mais pobres e enfrentando transições pós-autoritarismo que precisaram receber financiamento para seu desenvolvimento econômico e social[56].

Fatores adicionais que contribuíam para as hipóteses de declínio derivavam das opções políticas neoliberais dos anos 1980 lideradas por Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e dos bloqueios ao aprofundamento. Nos anos 1960, o Plano Foucher havia sido rejeitado e propostas referentes à unidade econômica e monetária não demonstravam avanços. Neste campo, em 1972 foram estabelecidos os Acordos de Bâle que criaram mecanismos para a concretização da união monetária até o fim da década ("serpente monetária"), sem sucesso devido à resistência dos signatários. Em 1979 o Sistema Monetário Europeu (SME) entrou em funcionamento, igualmente com dificuldades devido ao não cumprimento de suas demandas, visando a

[54] Desde o começo da integração, a Alemanha tem um papel de motor dos esforços regionais ao lado da França, enquanto preserva sua aliança com os EUA. Para o país, a participação no bloco reforça o compromisso alemão com o abandono de uma política de expansão e agressiva, cooperando no arranjo multilateral. A força de sua economia e sua reunificação, porém, trouxeram temores de uma "germanização da Europa" enquanto, dentro da Alemanha, levantava-se o risco da "europeização".

[55] Em 1960, o Reino Unido criara, com outros países que não faziam parte da CEE, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). A ação vinha em resposta à rejeição de suas candidaturas à CEE.

[56] Estes países receberam financiamentos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) criado em 1975 cujo objetivo era reduzir as assimetrias entre os países mais e menos desenvolvidos do bloco, priorizando setores como infraestrutura, ciência e tecnologia. No campo social, anterior ao FEDER, foi criado o Fundo Social Europeu. Ambos permanecem como pilares da integração, e fontes de debate. O FEDER objetiva "promover a coesão econômica e social, mediante a correção dos principais desequilíbrios regionais e a participação no desenvolvimento e na reconversão de regionais (...)." Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015

[57] Antecedidos pelos Acordos de Yaoundé de 1963 e 1979.

futura moeda única. Outra iniciativa que merece destaque são os Acordos de Lomé, cujo primeiro foi assinado em 1975[57], entre os países ACP (Ásia, Caribe, Pacífico) e a CEE, reafirmando a presença europeia em suas tradicionais zonas de influência do passado colonial. Uma das ações bem sucedidas e duradouras do bloco foi o estabelecimento da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE.

Outra crítica apresentada pelos europessimistas envolvia o déficit democrático do bloco, concentrando o poder em Bruxelas. Mesmo o Ato Único Europeu (AUE, 1986) era visto como exemplo de crise. Como indica Lessa,

> *Quando Jacques Délors foi nomeado para a presidência da Comissão de Comunidades em 1º de Janeiro de 1985, a sua própria análise dos sintomas apresentados pela Europa (letargia crônica, alta vulnerabilidade às crises externas, insegurança identitária, que levavam a repetidos e insistentes rompantes de relançamento) o fez crer que o único meio para a retomada do processo seria a realização da única medida nunca empreendida e que era uma das razões da parceria (...) a do estabelecimento de um verdadeiro mercado único (...) A edição do Ato Único não deixava de ser uma prova cabal de que a integração econômica não foi encaminhada pelos parceiros como previsto. (LESSA, 2003, p. 95)*

Para os que defendiam a continuidade da CEE e seus projetos, o AUE não era percebido como sinal de fracasso, mas sim como uma estrutura que poderia ser ampliada. O Ato que fora assinado em fevereiro de 1986, e entrara em vigor em Julho do ano seguinte, era definido por esta corrente como base dos novos esforços de aprofundamento que se consolidariam no pós-1989 e que resultaram no futuro Tratado da União Europeia (*Tratado de Maastricht*, 1991).

As metas do AUE que visavam a recuperação do dinamismo do processo europeu eram a conclusão do Mercado Comum até Janeiro de 1993[58] e a realização de reformas institucionais que permitissem o aprofundamento da integração com o incremento da harmonização e das políticas comuns, somada

[58] O documento base deste processo foi o "Livro Branco para a consolidação do Mercado Interno".

à visão de uma sociedade europeia. O salto qualitativo do AUE é reforçado na citação de Herz e Hoffman,

> *O programa lançado pelo Ato Único foi um divisor de águas, ao marcar a passagem da integração econômica negativa, ou seja, a mera liberalização, para uma integração positiva (...) tornou-se cada vez mais difícil não estar envolvido em atividades cujas decisões não fossem tomadas pelo nível comunitário (...) a divisão entre as sociedades nacionais e a sociedade européia tornou-se cada vez mais fluida." (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 185)*

Qual vertente foi a priorizada depois do fim da Guerra Fria? Apesar das dificuldades da integração e das posições contrárias a sua continuidade e aprofundamento, prevaleceu no pós-1989 a visão da Europa comum que, resultou no Tratado de *Maastricht* e o surgimento da União Europeia (EU) como ator institucional. Inspirado no AUE, mas promovendo um significativo salto qualitativo na construção de uma Europa supranacional e com uma identidade própria, Maastricht entrou em vigor em Janeiro de 1993. De acordo com Lessa,

> *Com o tratado surgia uma nova organização, a União Européia, que se estabelecia sobre três pilares: as Comunidades Européias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a cooperação nos campos da justiça e questões internas (...) uma inovação de importante aspecto simbólico e psicológico foi a criação da "cidadania européia" (...) (LESSA, 2003, p. 105)*

Analisando estes pilares, o primeiro, que se refere às Comunidades Europeias, solidifica o caráter comunitário da integração, fortalecendo as políticas comuns, transferindo competências à CE. Trata-se de um pilar de caráter predominantemente supranacional, enquanto os dois seguintes envolvem o intergovernamental. Em termos da PESC, a mesma prevê o estabelecimento de uma ação nas Relações Internacionais de caráter comum, em consonância com os princípios da UE, e tem sido objeto de intensa controvérsia. No que se refere ao terceiro pilar, elementos de política doméstica encontram-se envolvidos.

Demandas referentes à superação do déficit democrático e da concentração do poder nas instituições europeias em Bruxelas são contemplados, com o principio de subsidiariedade. Os compromissos

de aprofundamento, a despeito das críticas e crises crônicas tornaram-se mais sólidos, refletidos nos órgãos da UE, e que foram sendo estabelecidos a partir de 1992 e adaptados dos já existentes na CEE: o Conselho da União Europeia (Conselho Europeu), Comissão Européia, Parlamento Europeu[59], Tribunal de Justiça e Tribunal de Primeira Instância, Tribunal de Contas, Provedor de Justiça, Autoridade Europeia de Proteção de Dados, Banco Central Europeu, Banco Europeu de Investimento, Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões.

Dentre as crises crônicas, previamente a *Maastricht* e ao mercado comum, a mais relevante permaneceu sendo a do SME. Quando de sua adoção em 1979, o SME tinha como objetivo avançar o propósito da união econômica e monetária do bloco. Para isso, o SME estabelecera uma moeda de referência, o ECU, e associava às moedas nacionais ao ECU permitindo uma margem de flutuação de 2,5%, e estabelecera um fundo comum para o qual cada país membro transferia 20% das suas reservas em ouro e divisas. Em 1990, foi realizada a transição, com certo atraso, do SME para a União Econômica e Monetária (UEM), integrada ao Tratado de *Maastricht* em 1991.

Três etapas foram contempladas para a concretização da UEM entre oscilações e recuos: no primeiro estágio, de 1990 a 1994, houve a liberalização das transações de capital (supressão dos controles cambiais), o aumento dos recursos aos fundos setoriais para a adequação das economias e diminuição de assimetrias e a supervisão de políticas dos Estados membros, e a ocorrência de crises especulativas e desrespeito dos mecanismos de conversão que levaram à suspensão e relançamento do mesmo em patamares mais frouxos; o segundo estágio foi iniciado em 1994, perdurando até 1999, com a criação do Instituto Monetário Europeu formado pelos Presidentes dos Bancos Centrais europeus e precursor do Banco Central Europeu, a independência destes

[59] As primeiras eleições do Parlamento Europeu foram realizadas em 1979 mas sem grande impacto ou participação popular (que gira em torno de 30 a 40% da população do bloco), o que se repetiu periodicamente nas eleições seguintes, realizadas de cinco em cinco anos.

[60] Os critérios de convergência são: estabilidades dos preços (taxa de inflação não pode ultrapassar em mais de 1,5% a média de três Estados com a inflação mais baixa), taxas de juros (não podem variar mais de 2% em relação às dos três países com taxas mais baixas), déficits públicos devem ser inferiores a 3% do PIB, dívida pública não pode exceder 60% do PIB e estabilidade das taxas de câmbio.

Bancos Centrais e a regulamentação das políticas de convergência[60]; a partir de 1999, o processo entrou no terceiro estágio, com a adoção do euro pelas nações que cumpriram os critérios de convergência[61] e, a partir de 2002, terminada a fase de transição entre as moedas nacionais e a única, somente o euro passou a circular na Zona do Euro.

Os anos de 1989 a 1992 foram decisivos para que se consolidasse a identidade europeia, fortalecendo o aprofundamento. Os compromissos de *Maastricht* ajudaram a superar as dificuldades para a concretização da UEM, consolidando uma das principais conquistas do bloco, o EURO. Este sucesso inicial não eliminou choques entre os países membros ou os debates entre atlanticistas e europeístas, aprofundamento e alargamento, pessimistas e otimistas, e a difícil interação entre os objetivos supranacionais da recém-criada UE e os Estados nacionais.

B) De Maastricht a Nice (1992/2003)

A partir da entrada em vigor do Tratado de *Maastricht* e da consolidação do mercado comum no biênio 1992/1993, tanto a ideia quanto a prática da UE retomaram o seu dinamismo, parecendo encerrar as previsões mais pessimistas. Entretanto, os inúmeros avanços e conquistas obtidos neste início de década de 1990, não significaram o fim dos debates citados.

Progressos supranacionais em áreas como o Euro e do Mercado Comum não foram acompanhados por avanços nos campos da segurança e política externa e da democratização (déficit democrático). De 1991 a 2002, os estágios de implementação da moeda comum foram seguidos mesmo com as pressões econômicas dos Estados europeus. Ao longo do período, foram sendo adaptadas e flexibilizadas exigências de convergência, permitindo o cumprimento de suas regras e a entrada em vigor da moeda em 1999 e a sua circulação plena em 2002 nos países participantes. Há de se destacar que os países chave para o sucesso e legitimação do Euro como França e Alemanha demonstraram forte empenho em sua concretização.

[61] A partir de 1999, os primeiros países a adotar o Euro foram: França, Alemanha, Bélgica, Itália, Áustria, Finlândia, Países Baixos, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Espanha. A Grécia entrou em 2001, a Eslovênia em 2007, Chipre e Mala em 2008 e a Eslováquia em 2009. Até 2014, estão previstas, em ordem de acesso, a adesão de Lituânia (2010), Estônia (2011), Bulgária, Polônia, Letônia, República Tcheca e Hungria em 2012 e, finalmente, a Romênia. Permanecem fora da zona do euro por opção político-econômica a Inglaterra e a Dinamarca.

Em outras áreas tendências de autonomia e encolhimento foram preservadas como nas relações com os EUA e a OTAN, a Rússia e os países do Leste Europeu. A crise social e econômica pós-neoliberalismo fez-se presente. Estes fatores, somados às tendências de aprofundamento, intensificaram sentimentos nacionalistas e xenófobos, permitindo a ascensão de movimentos de extrema direita paralelos à consolidação da identidade europeia. Mesmo assim, a década começou com a criação e aprofundamento da UE, sendo encerrada com um processo significativo de alargamento.

O primeiro grande desafio da UE e, na prática, teste da PESC ocorreu em 1992 com a eclosão da Guerra da Iugoslávia. Na oportunidade, a luz deste recém estabelecido pilar, a Europa não agiu como bloco e cada país tomou decisões em separado no que se referia ao reconhecimento das partes beligerantes e de suas demandas por soberania. Sem posição coordenada e capacidade militar autônoma descolada da OTAN, a UE foi confrontada com sua dependência no campo estratégico-diplomático dos EUA mais uma vez. Por sua vez, como visto no 2.1, os norte-americanos demoraram a intervir, com o conflito se prolongando até 1995. A OTAN foi a responsável pelas operações de paz posteriores e a situação se repetiu em 1999 com a Guerra do Kosovo quando a UE não ofereceu uma posição comum.

Entre 1992 e 2002, EUA e UE preservaram a relação em termos positivos. Eventos como a construção da UE do lado europeu e da expansão da OTAN do norte-americano não significaram quebras no relacionamento significativas. Nas entrelinhas desta relação, a evolução do Euro como moeda comum europeia e possível reserva internacional encontrava-se presente, sinalizando o risco da perda da importância do dólar no médio e longo prazo. O tensionamento das relações ocorreu no período 2002/2003 atrelado à Guerra do Iraque (2.1). Para a Europa, o episódio Iraque, da construção o eixo da paz Paris-Berlim-Moscou, elevou a urgência de um sentimento de autonomia em segurança, ainda que, no pós-2005, estas arestas tenham sido aparadas.

Se a PESC não funcionava, no econômico, a unidade em negociações do GATT à OMC, preservando instrumentos como a PAC era (e ainda se mantém) forte. O elevado grau de coesão das políticas comuns em termos comerciais possuiu impactos diretos na conclusão da Rodada Uruguai, como nos presentes encaminhamentos da OMC. Em 1995, depois de quase uma década sem incorporar novos membros, houve a adesão da Áustria, Finlândia

e Suécia ao bloco (a Noruega teve a participação rejeitada em referendo popular).

No campo da "ideia da Europa", um avanço significativo foi a elaboração do Tratado de Amsterdã em 1997 (entrou em vigor em 1999) e a incorporação do Acordo de Shengen. Inicialmente, assinado em 1985 por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, Schengen visava eliminar os controles fronteiriços entre os Estados signatários e permitir a livre circulação de pessoas. De 1985 a 1995, quando o Acordo entrou em vigor, houve a adesão de novos Estados, à exceção da Irlanda e do Reino Unidos. Deve-se acrescentar que os membros da UE incorporados no pós-1995 possuem como exigência a sua candidatura, o compromisso de implementar Shengen, medida que vem sendo gradualmente cumprida. Outra prescrição de Amsterdã era a concessão de mais poderes ao Parlamento Europeu e a solidificação dos pilares da UEM, assim como sinalizar o futuro processo de expansão ao Leste Europeu.

A expansão ao Leste era um projeto que desafiava a UE a cumprir simultaneamente os objetivos do aprofundamento e do alargamento pela inclusão de novos membros, cujos padrões econômicos, políticos e sociais demandariam ajustes em suas políticas domésticas e ajuda dos fundos de desenvolvimento do bloco. Estrategicamente, contudo, era um desafio que não podia deixar de ser confrontado devido aos propósitos mais amplos estabelecidos pela UE de construção de uma Europa integrada e pacífica, aos avanços dos EUA sobre a região simbolizados pela PfP, a OTAN e as relações com a Rússia.

Os anos de 2000 e 2001 foram caracterizados por iniciativas de aprofundamento e alargamento. Em termos de aprofundamento, intensificaram-se os esforços para cumprir o cronograma de implementação da UEM. A promoção do desenvolvimento e o comprometimento do bloco com o Protocolo de Quioto e projetos de energia renovável foram apresentadas como prioridades. Em 2000, houve a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, como foco em temas sociais e de identidade europeia, finalizando com o compromisso de um novo tratado para o bloco.

Este novo acordo, o Tratado de Nice de 2001, que entrou em vigor em Fevereiro de 2003, tinha como objetivo adaptar as estruturas da UE para as reformas institucionais necessárias para o alargamento e democratização do bloco. No aprofundamento, as prioridades referiam-se aos estudos para a elaboração de uma Constituição Europeia que abrangesse os direitos fundamentais previstos em tratados prévios e respondesse aos desafios mencionados. Era fundamental sintetizar e simplificar tratados posteriores

face à perspectiva do alargamento. Estas preocupações foram sistematizadas na Declaração de Laeken Sobre o Futuro da União Europeia,

> *A unificação da Europa está iminente. A União está prestes a alargar-se a mais de dez novos Estados-Membros, principalmente da Europa Central e Oriental (...) esta verdadeira mutação requer obviamente uma abordagem diferente da que foi adoptada há cinqüenta anos (...) a União vê-se confrontada com um duplo desafio, um interno e outro externo (...) há que se aproximar as instituições européias dos cidadãos (...) que sejam menos pesadas e rígidas e, sobretudo, mais eficientes (...) a União Européia vê-se confrontada com um mundo globalizado (...) a Europa deve assumir suas responsabilidades na gestão da globalização (...) Uma potência que pretende dar enquadramento ético à globalização (...) enraizá-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável (...) a União deve passar a ser mais democrática, mais transparente e mais eficaz (...) estabelecer uma distinção mas clara entre (...) competências (...) coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não deveriam conduzir à adoção na União de um texto Constitucional.*

O estabelecimento de uma comissão (Convenção Europeia) para a realização de estudos sobre a Constituição Européia e a aceitação do alargamento a dez países membros foram os principais resultados de Nice. Os países candidatos que tiveram sua adesão aceita a UE em 2002 foram Chipre, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Lituânia, Letônia, Malta, Polônia, República Tcheca. Estes países entraram no bloco em 2004 e, gradualmente, aderem a mecanismos de política comum como o Euro. A "Europa dos Seis" chegara à "Europa dos 25" (permaneceram pendentes as candidaturas de Romênia e Bulgária, Croácia, Turquia e Macedônia neste momento, tema abordado em C). Em Outubro de 2004, o texto da Constituição Europeia foi aprovado e iniciou-se um longo e complexo processo para a sua ratificação.

Quase uma década depois de sua criação a UE, entre progressos e retrocessos, conseguiu manter seu ritmo. Estes avanços, combinados com o unilateralismo da Era Bush filho levaram muitos a afirmar que a UE estar-se-ia transformando em um agente político autônomo. Todavia, estas previsões não se sustentaram e a encruzilhada que Nice se propusera a resolver, conforme prevista em Laeken, gerara outros dilemas que, mais uma vez, levantaram hipóteses de um fracasso da integração e ao seu relançamento.

C) Os Desafios da UE e o Tratado de Lisboa (2004/2009)

O período que engloba a implementação dos Tratados de *Maastricht* e Nice apresentou significativos progressos econômicos, mas revitalizou dilemas sociais, políticos e diplomáticos devido a pressões internas e externas.

Dentre as externas, os anos de 2002/2003 e as tensões com os EUA trouxeram à tona os choques europeístas e atlanticistas. Aos atlanticistas tradicionalmente representados pelos britânicos, somaram-se os novos membros da OTAN do Leste Europeu, a "Nova Europa". Cabe, entretanto, não exacerbar esta aliança EUA-Leste Europeu porque são países que detém pouca relevância geopolítica. Seu impacto e contribuições à Guerra, assim como de Portugal e Espanha, inseriram-se em uma perspectiva de alinhamento visando benefícios que não ocorreram. Muito pelo contrário, Espanha e Inglaterra foram alvos de atentados terroristas em suas capitais, agregando-se tensões internas ao continente, cuja população de origem muçulmana é significativa.

Houve um certo exagero no potencial do racha causado pelo eixo Paris-Berlim-Moscou e na possibilidade de incremento da parceria Rússia-UE[62]. Apesar do Iraque, as nações europeias membros da OTAN não abandonaram seus compromissos com os EUA no Afeganistão e nem em questões do continente como Kosovo ou em negociações comerciais. As divergências em políticas sociais, ambientais, no que se refere à importância do multilateralismo, o mal estar gerado por Bush e Rumsfeld geraram fissuras, mas não quebras definitivas.

A Europa percebe a Rússia como risco a sua segurança (e vice-versa), sendo que este debate envolve não só temas conhecidos como de forças convencionais e nucleares (proliferação), mas a dependência energética. Esta dependência reflete-se no setor do gás (quase 50% do consumo europeu é fornecido pela Rússia e em alguns países como a Alemanha este índice atinge mais de 60%) e permite à Rússia políticas de manipulação de preços que pressionam as economias europeias[63]. Em resposta a estas pressões e tentando matizar a dependência, a UE tem investido em três frentes: na aliança com os EUA para a construção de gasodutos e oleodutos que driblem o monopólio russo no setor, na busca de

[62] Em 2003, Rússia e UE assinaram um acordo de parceria estratégica no qual se propuseram a estabelecer espaços comuns de cooperação: econômico, liberdade, segurança e justiça, segurança externa e pesquisa e educação conjunta. Até 2009, não houve aprofundamento, mantendo a distância mútua.

[63] Em documentos da Comissão Europeia de Gás e Eletricidade é feita referência à necessidade de que "os contratos sejam realizados em condições transparentes e que seja garantida a proteção frente práticas enganosas e mal informadas dos fornecedores".

novos fornecedores em particular na África e em políticas de desenvolvimento de energias renováveis. Estas alternativas trazem custos econômicos adicionais e seu potencial pleno tende a se realizar no longo prazo.

Choques no campo dos direitos humanos e da democracia são constantes entre Rússia e UE. Para a Rússia, o Ocidente, EUA e UE, desconsidera suas particularidades. Trata-se de uma parceria de alcance limitado e que não inclui entre suas perspectivas, por exemplo, a integração da Rússia à UE. Como no caso da expansão da OTAN, o alargamento da UE é percebido como risco. A interação OTAN e UE demonstra alto grau de sobreposição e complementaridade. Por fim, a dependência europeia do poder militar dos EUA permanece.

Todavia, as reações ao unilateralismo de Bush levaram a uma posição mais assertiva do continente no setor estratégico e uma demanda pela atualização do relacionamento. O documento "Uma Carta de Bruxelas ao Próximo Presidente dos Estados Unidos da América" elaborado pelo bloco e apresentado por João Manuel Durão Barroso na Universidade de Harvard em Setembro de 2008, revela esta agenda em formação. Segundo Barroso,

> *É com a percepção de nossa profunda interdependência que decidi escrever uma carta para o próximo presidente dos EUA. Uma carta que explica quão radicalmente diferente a Europa está hoje (...) a UE é um ator global (...) Isso se deve ao nosso peso na economia mundial, no comércio, nas finanças globais, assim como nosso papel em organizações internacionais, na administração da segurança mundial e na ajuda ao desenvolvimento (...) Nestes tempos de incerteza, a UE precisa dos EUA e, sim, os EUA precisam da UE mais do que nunca (...) O impacto estratégico de nossa parceria, tão positivo no passado, começará a se dissipar caso não tenhamos sucesso em complementá-la com novas políticas de engajamento que atraiam o mundo na busca de renovadas parcerias e estratégias multilaterais efetivas (...) Com isto em mente, Sr. Presidente, acho que o Sr deve concordar que existirão muitos arquivos esperando em sua mesa quando chegar á Casa Branca, mas aquele marcado "Relações com a UE" merece ser deixado mais próximo (...) Em minha visão, chegou a hora de se começar a pensar em uma "Agenda Atlântica para a Globalização".*

Significativa, esta Carta demonstra o desejo europeu de um papel diferenciado no mundo, ressaltando sua interdependência com os EUA. Tal

papel revela-se dependente da superação das pressões intrabloco. Embora a conclusão da Europa dos 25 tenha sido um sucesso, o mesmo não foi acompanhado pelo aprofundamento em termos político-estratégicos a despeito dos discursos. Neste campo, permaneceu o descompasso entre a real constituição de um espaço supranacional, a soberania estatal e a identidade nacional, destacando-se dois temas: a Constituição Europeia e a PESC.

Desde a Declaração de Laeken e o início dos trabalhos para a elaboração da Constituição Europeia, a expectativa era grande de que com o texto pronto a integração consolidaria uma nova etapa de seu processo de fortalecimento e supranacionalidade. Esta etapa englobaria dimensões sociais e de direitos, indo além da agenda econômica. Após concluída, em Outubro de 2004, Barroso, já Presidente da Comissão Europeia[64] deu início ao processo de ratificação para sua adoção. Desde este momento, o texto sofreu inúmeras críticas quanto ao seu conteúdo, considerado confuso, intervencionista e abrangente, o que contrariava seu objetivo inicial que era o de sistematizar e simplificar o corpo de legislação da sociedade europeia. O documento parecia não contar com o apoio popular à medida que não resolvia os dilemas da democratização do bloco e suas instituições, sendo considerada uma invasão de soberania.

Apesar destas objeções, deu-se sequência ao processo de ratificação[65] e os resultados foram negativos: em 2005, a constituição foi rejeitada pela França e pelos Países Baixos. A rejeição pela França, um dos pilares da integração europeia, gerou um elevado pessimismo e diversas pesquisas de opinião indicavam a falta de apoio popular. Até o ano de 2009 diversos países não haviam ratificado a Constituição e outros como República Tcheca, Polônia, Portugal, Suécia, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda adiaram por tempo indeterminado a votação sobre o tema.

Com relação à PESC, à exceção dos protestos contra a presença dos EUA no Iraque, a ação europeia continuou sem responder aos principais dilemas continentais: dependência militar da OTAN e a elaboração de políticas comuns. Dentre as iniciativas que se reforçaram encontram-se as iniciativas comerciais para com a África e a presença em operações de paz e resolução

[64] A Presidência da UE é rotativa. Em 2009, no primeiro semestre a República Tcheca esteve à frente da Presidência e, a partir de 1º de Julho, o cargo foi transferido à Suécia.

[65] Cada Estado tem autonomia de decidir o processo de ratificação de acordos e tratados: alguns optam por consultas populares, outros por decisão executiva ou parlamentar ou formas mistas, popular e governamental.

de conflitos. A convergência foi maior na tradicional área das negociações comerciais em bloco na OMC, nos acordos estabelecidos com outros arranjos comerciais com o Mercosul[66] e no que se refere às políticas de direitos humanos e ambiental, com a ratificação do Protocolo de Quioto em 2005. Com o Brasil, em 2007, foi formalizada a parceria estratégica.

Diante destas dificuldades, em 2007 foi elaborado o Tratado de Lisboa, que se consistiu em um relançamento dos processos de aprofundamento, no ano que mais uma fase de alargamento foi encerrada com a entrada de Romênia e Bulgária (Europa dos 27). Continuam pendentes as candidaturas de Croácia, Macedônia e Turquia[67]. Em Outubro de 2009, em um momento paradigmático para a integração europeia, todos os membros do bloco ratificaram o Tratado de Lisboa.

De acordo com o site oficial da UE, o Tratado de Lisboa visa responder institucionalmente ao alargamento do bloco, procedendo a uma revisão dos processos de participação popular, da PESC e da formulação de políticas e tomada de decisão. Mais uma vez, o objetivo declarado era o da simplificação e transparência, elevando o que se define como "coerência interna" do bloco, afastando temores de criação de um "superestado europeu" no qual exista a perda das identidades locais. A prioridade declarada é "Partilhar soberania em cooperação supranacional".

No que se refere à democratização interna, demanda constante desde o início do bloco, foram estabelecidas as seguintes medidas: abertura de canais diretos de participação popular na UE (um milhão de cidadãos europeus podem apresentar demandas diretamente à CE) e a ampliação dos poderes dos parlamentos nacionais reforçando o princípio da subsidiaridade. É aberta a possibilidade de intervir no tratamento destas demandas ao serem discutidas em nível europeu, por meio de participação no Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros, reforçando a interação e o controle democrático dos

[66] Periodicamente são realizadas as Reuniões de Cúpula entre a Europa, a América Latina e o Caribe (Cimeira), com a próxima prevista para 2010. Em 2009, a UE assinou um tratado de livre comércio com a Coréia do Sul.

[67] A candidatura da Turquia é uma das questões mais controversas que envolve o projeto da integração e a sua identidade entre ocidente e oriente. Oficialmente, segundo a UE, para que se torne membro do bloco a Turquia precisaria adequar sua economia e seu regime político considerado pouco democrático, com baixa transparência e proteção aos direitos humanos. Todavia, nações da Europa Oriental com problemas similares foram incorporadas o que leva às justificativas não-oficiais: o temor da vulnerabilidade continental em termos de segurança, imigração e cultura, associado ao choque entre as tradições europeias e muçulmanas.

processos decisórios. Neste sentido, valida a ampliação do diálogo entre os níveis, cidadania europeia, Parlamentos Nacionais e Parlamento Europeu.

Outra prioridade foi a facilitação do processo de decisão entre os Estados Membros, instituindo a votação por maioria qualificada 55% dos Estados membros, representando 65% da população do bloco (reforçando decisões prévias de Nice), enquanto se preserva a decisão por unanimidade em setores como a PESC e a segurança social. Em termos sociais, garante-se maior atenção à Carta dos Direitos Fundamentais da UE e aos valores europeus como liberdade, dignidade e justiça à cidadania e a possibilidade de um Estado sair da União.

No campo social, agrega-se à dimensão da participação uma maior preocupação com temas de bem estar econômico, recuperando o viés social democrata perdido desde a época neoliberal. O acesso a serviços básicos como saúde, educação, previdência, infraestrutura é retomado como prioridade, atrelando-se uma cláusula social a definição das políticas dos Estados da União (economia de mercado social é o termo utilizado para definir esta nova era).

Na agenda da PESC, o Tratado de Lisboa reafirmou a intenção pacífica da Europa e seu respeito aos valores fundamentais do homem, privilegiando o que se define como uma ação construtiva na administração das crises e manutenção da paz. A vanguarda em temas como o ambiental (energias renováveis, aquecimento global), saúde pública e imigração também surge como prioridade, ressaltando riscos transnacionais como o terrorismo e a demanda crescente por ajuda humanitária. A reafirmação da presença europeia na África e na Ásia, o aumento da participação em negociações como do processo de paz do Oriente Médio (Quarteto de Madrid) fazem parte desta perseguição de uma agenda mais assertiva. Preocupação adicional foi reafirmar que qualquer política comum e de segurança não tem qualquer intenção de confrontar a soberania dos Estados, mas complementá-la e reforçá-la por meio de uma agenda, prioridades e princípios comuns. Nas palavras do Tratado,

> *O Tratado de Lisboa estabelece princípios e objetivos comuns para a ação externa da UE: democracia, Estado de Direito, universalidade e inviolabilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade, os princípios da igualdade e da solidariedade.*

Em termos práticos, houve a criação de um novo ator institucional, o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a provisão de um serviço diplomático europeu. Até 2009, esta voz única continua evoluindo lentamente, reconhecido pelos próprios documentos oficiais e presente em discursos como de Javier Solana, o Alto Representante. Solana indica que,

> *Primeiro, nossa maior responsabilidade é fazer a Europa funcionar corretamente, incluindo as estruturas de administração de crises (...) Segundo, precisamos de mais capacidades (...) Terceiro, a política externa não irá funcionar se somente se preocupar com as necessidades dos Estados membros. Precisamos de solidariedade (...) Quarto, precisamos de uma interação mais sofisticada com nossos parceiros- tanto nações quanto organizações (...) Quinto e, por último, precisamos ser ousados. A PESC é sobre riscos. (SOLANA, 2009)*

É perceptível que prevalecem dificuldades nos níveis políticos, estratégicos e diplomáticos de unidade europeia, mas ao mesmo tempo o processo permanece em andamento. Conquistas como a construção gradual de uma identidade e cidadanias europeias e o euro, são acompanhadas por desafios como a integração social de imigrantes, o combate à xenofobia e o respeito às diferenças.

A zona do euro foi uma das mais afetadas pela crise mundial de 2008/ 2009 e novas diferenças com o núcleo de poder norte-americano surgiram no que se refere à regulamentação da economia e a atualização das estruturas do poder internacional, da ONU ao G8, passando pelo G20. Porém, frente à Rússia, às Américas e à Ásia, a "primeira prioridade" da UE mantém-se no bloco ocidental e na consolidação da integração.

2.3 Da URSS à Rússia

De 1947 a 1989, a URSS e seu modelo socialista representaram um desafio sistêmico ao capitalismo ocidental. Geograficamente pertencente à Europa e a Ásia, o destino russo-soviético manteve-se, ao longo da história, dividido entre estes mundos. Dotada, assim como os EUA de um sentido de excepcionalismo, a URSS sofreu as consequências do desgaste de seu modelo e da Guerra Fria e sofreu um processo rápido de fragmentação social, política e econômica. Depois da crise, a reemergência da Rússia como potência regional sustenta-se como um dos fenômenos mais recentes do reordenamento do poder.

A) O Fim da Guerra Fria e a URSS (1989/1991)

De 1985 a 1991, Mikhail Gorbachev esteve à frente do PCURSS, em um período que representou tanto o fim da Guerra Fria como da URSS. Representante de uma nova geração no Kremlin, ao chegar ao poder em 1985 Gorbachev viu-se confrontado com um profundo cenário de crise política e econômica, associado às pressões da Segunda Guerra Fria de Reagan, que haviam colocado a URSS em uma posição defensiva. Tentando reverter esta situação ou, como indica Fred Halliday (1999), "ganhar tempo", o dirigente soviético implementou uma agenda de ajustes sustentada em três pilares: a abertura e transparência políticas (*glasnost*), a reforma e reestruturação econômica (*perestroika*) e o novo pensamento em política externa (cooperação, paz, coexistência e desarmamento). A rapidez e profundidade destas mudanças somadas à fragilidade do sistema soviético e ao ambiente externo teve o resultado oposto, acelerando a perda da capacidade da URSS de administrar sua política interna e externa.

O encerramento da bipolaridade e o biênio 1989/1990 foram de crise crônica, agregando à perda de sua influência global e seu bloco oriental, as pressões separatistas das repúblicas soviéticas. Referindo-se a este processo, Alexander Zhebit o classifica como de "desimperialização". Ao longo de 1990, o governo tentou conter estas tendências, por meio das anunciadas parcerias entre a URSS e seus novos parceiros ocidentais como os EUA e a Europa Ocidental. As negociações para a reunificação da Alemanha, a presença de Gorbachev como convidado em reuniões do G7, a participação da URSS no CSONU em episódios como os das negociações que culminariam na Operação Tempestade do Deserto eram apresentadas como provas deste novo engajamento, enquanto a situação doméstica deteriorava-se.

Em nenhum momento, este "novo engajamento" significou medidas concretas de ajuda financeira ou política. Frente a este quadro, em 1991, os esforços de Gorbachev concentraram-se no sentido de obter esta ajuda de forma mais significativa, assim como impedir o crescimento da oposição, tanto dos conservadores que temiam o desmembramento do país quanto das repúblicas que desejavam soberania. Uma solução de meio termo que visava conter ambas as tendências foi a aprovação, em Março de 1991, em plebiscito, de um mecanismo que manteria a unidade soviética, mas aumentaria a autonomia local (União dos Estados Soberanos).

Desagradando às duas partes, Gorbachev continuou a sofrer pressões contínuas que em Agosto de 1991, enquanto o dirigente estava fora de Moscou, levaram a um golpe de Estado. Tal golpe, articulado por forças tradicionalistas dentro do Kremlin, tinha como objetivo sustentar a integridade da URSS, mas acelerou o seu processo de desmontagem. Neste confuso processo, que alguns analistas atribuem a Gorbachev (uma espécie de auto-golpe), lideranças como as de Boris Ieltsin anteciparam-se como defensoras da democracia, enquanto as antigas repúblicas aproveitaram o vácuo de poder para se tornar soberanas.

De Agosto a Dezembro de 1991 completou-se o processo de dissolução da URSS, dando origem a diversos Estados independentes e soberanos: os Bálticos, Lituânia, Letônia, Estônia, os eslavos Moldávia, Bielo-Rússia, Ucrânia, e as nações do Cáucaso e Ásia Central, Armênia, Geórgia, Azerbaijão, Turcomenistão, Casaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão e a Rússia, que sucedeu a URSS como Estado em suas ações e perfil global como, por exemplo, a cadeira de membro permanente do CSONU.

A partir de uma iniciativa de Ieltsin, neste mesmo período foi estabelecida a Comunidade de Estados Independentes (CEI), que surge como um arranjo político frouxo para a preservação dos laços econômicos-políticos entre Moscou e os novos Estados. Nem para Moscou, nem para os demais membros da aliança a CEI detinha importância estratégica. A integração ao ocidente surgia como prioridade. Para a "nova Rússia", isto representava a abdicação de pretensões de hegemonia regional no espaço soviético e a implementação do Consenso de Washignton como na América Latina.

Guardadas as significativas diferenças entre a Rússia e esta região, principalmente no que se refere ao ponto de partida econômico, socialismo dirigista na Rússia, e capitalismo estatal na América Latina, a linha de chegada esperada era a mesma: economias de mercado, crescimento, integração aos fluxos da globalização, ajuda econômica, reciprocidade comercial e ampliação da participação e relevância do país nas OIGs. As conseqüências destas opções, e o balanço geral da administração Ieltsin, agravam a crise doméstica e exclusão internacional da antiga superpotência.

B) Boris Ieltsin: Alinhamento e Crise (1992/1999)

Em Abril de 2005, o então Presidente da Rússia Vladimir Putin afirmou em seu Discurso do Estado da União, como já o fizera em outras

oportunidades, que "o colapso geopolítico da URSS foi a maior catástrofe política do século". No mesmo discurso, reiterou seu compromisso com a consolidação de uma Rússia livre, democrática, próspera, segura e íntegra, assumido desde que ascendera ao cargo de Primeiro Ministro da administração Ieltsin em 1999 e depois como Presidente a partir de 2000 até 2008. Nas palavras de Putin, que em 2009 elegeu seu sucessor à Presidência Dmitri Medvedev, voltando ao cargo de Primeiro Ministro, percebe-se a preocupação com a tríade crise-reconstrução-recuperação que caracterizou o Estado russo em sua primeira década de existência e as dificuldades para garantir a sua consolidação e estabilidade. No passado recente da Rússia, além da desmontagem da URSS, foram as políticas do governo Ieltsin que protelaram este processo, legando pesadas conseqüências para a reestruturação do país em termos sociais, políticos e econômicos[68].

Dividido em duas fases, 1992 a 1997 que corresponde às políticas de adesão ao modelo neoliberal e, 1998 a 1999, relativos à crise e a busca da retomada da autonomia, a administração Ieltsin compôs um quadro complexo dos dilemas russos no pós-Guerra Fria. De 1992 a 1997, não só Ieltsin, mas a quase totalidade da classe dirigente russa, encaravam a cooperação com o ocidente como o único caminho de desenvolvimento e modernização válidos. A opção de Ieltsin se referia à constituição de uma identidade ocidental para a Rússia em termos étnicos, políticos e geográficos, em detrimento de sua parcela asiática (exterior próximo) ou de sua identificação como uma civilização própria[69].

A concretização destas políticas neste início de governo teve como arquitetos, além de Ieltsin, Victor Chernomyrdin como Primeiro Ministro (1992 a 1998) e Andrei Kozyrev (1990/1996) no Ministério das Relações Exteriores. No que se refere à reforma econômica, o processo foi conduzido por Anatoly Chubais (1991/1994), um dos formuladores da *perestroika*. O foco das reformas de Chubais, e de seu grupo de economistas russos

[68] Para uma descrição detalhada dos processos sociais, políticos, econômicos, estratégicos e diplomáticos aqui descritos sugere-se a leitura de SAKWA, 2008 e ROSEFIELDE and HEDLUND, 2009.

[69] Tsygankov (2003) identifica três correntes de pensamento sobre a identidade russa: os civilizacionistas, que sustentam a existência de uma identidade russa própria, com certo viés anti-ocidental; os estatistas, que focam na integridade do Estado, a coexistência com o ocidente e a identidade cultural única e, por fim, os ocidentalistas que optam claramente pela definição da Rússia como um país ocidental. Seguindo estas avaliações, Segrillo (2007) classifica Ieltsin de ocidentalista e Putin de ocidentalista moderado, com forte inclinação estatista.

pró-ocidentais, norte-americanos e europeus, que ficaram conhecidas como "Terapia de Choque", era a implementação de um capitalismo de tipo moderno, a partir da privatização e reorganização do Estado, eliminando quaisquer vestígios da estrutura socialista anterior. Acelerando o processo de desmonte do Estado, a Terapia somente agravou as condições sócio-econômicas russas: hiperinflação, desemprego (que chegou a atingir 25% da população economicamente ativa), depressão (o PIB chegou a recuar mais de 40%, atingindo em 1992 -19,2% de crescimento negativo), diminuição da expectativa de vida, desgaste da infraestrutura básica e de segurança.

A velocidade, extensão e caráter desregulamentado destes processos, geraram uma situação na qual "O vácuo de poder deixado pela queda do regime comunista foi explorado por sindicatos criminosos(...) o desenvolvimento do mercado e da democracia na Rússia ficaram fatalmente ligados ao crime organizado" (SAKWA, 2008, p.83 e p. 85). Markov (2008, p. 25) ainda completa esta avaliação, sustentando que "Do ponto de vista da observância das normas da legislação, não seria um exagero afirmar que 95% da propriedade privada na Rússia contemporânea foram formados ilegalmente".

O processo é caracterizado por uma associação pouco transparente entre o Kremlin, firmas ocidentais e empresários russos. Tais empresários, formados nesta geração pós-comunismo, foram chamados de oligarcas e concentraram seu domínio em setores estratégicos de produção e transporte de gás e petróleo. Além das receitas provenientes da venda destes produtos, estes oligarcas eram beneficiados por fundos e bônus governamentais, o que permitiu acumular fortunas pessoais. Dentre estes oligarcas, alguns dos nomes mais conhecidos são os de Vladimir Gusinsky, Roman Abramovich, Boris Berezovsky e Mikhail Khodorkovsky. Sobre estas dinâmicas, Segrillo aponta que,

> *O maior processo de privatização em massa da história foi organizado sobe a égide do Comitê Russo Estatal para a Administração da Propriedade Estatal (GKI) e do Fundo de Propriedade Russo(...) sob o verniz de mecanismos democráticos, mas simbólicos, de capitalismo de massa, um grupo de poucos oligarcas se apoderou de algumas das empresas mais importantes da Rússia a preços irrisórios e condições suspeitas. (SEGRILLO, 2008, p. 85)*

A falta de sustentabilidade econômica do regime russo, as políticas pró-ocidente e a crescente insatisfação resultaram em uma instabilidade política generalizada. Outro elemento de crise período foi a realização de uma tentativa de golpe contra Ieltsin em 1993, provocado por um conflito entre o Parlamento e o Kremlin. Contando com apoio das forças "da democracia" que já haviam impedido o golpe contra Gorbachev, o Presidente reforçou seu círculo de aliados e dissolveu o Parlamento. O resultado mais significativo deste golpe foi a centralização dos poderes na Rússia e sua concentração nas mãos do Kremlin, em clara contradição ao discurso pró-democrático. Esta reforma constitucional permitiu a Ieltsin alcançar plenos poderes.

Apesar da reversão autoritária, as críticas ocidentais foram tímidas devido à precariedade da situação russa. Ainda que não desejasse a reconstrução do império soviético, o Ocidente via com preocupação a instabilidade russa e apostava em Ieltsin como capaz de continuar conduzindo a reconversão econômica. Frente às ameaças ao governo de Moscou, em 1994, Clinton declarou a existência de uma "aliança estratégica com a reforma russa", como aponta Shevtsova, 2007, p. 20. Porém, durante 1993/1996, este quadro piorou, e a reeleição de Ieltsin em 1996, seguida por gravíssimos problemas de saúde do Presidente, aumentou o vácuo de comando da política russa. Aproveitando-se deste vácuo, Markov indica que os oligarcas ampliaram seu poder, desviando recursos governamentais sem controle, explorando os recursos naturais russos.

No campo externo, similar situação se impunha. A Rússia mantinha-se como uma nação à parte do sistema econômico e de segurança transatlântico a despeito de suas concessões e alinhamento. Dentre estas concessões, a concordância com a redução de efetivos das forças armadas previstas pelo Tratado CFE e o fim do pacto de Varsóvia revelam não só a ausência de recursos para manter a mobilização dos tempos da Guerra Fria, como uma opção política em busca da integração. O desmonte da URSS e a dispersão dos arsenais nucleares insere-se nesta agenda, ainda que acordos futuros entre EUA, Rússia e as repúblicas soberanas tenham garantido o controle por Moscou. Outros elementos que podem ser identificados como resultantes da combinação alinhamento e vulnerabilidade do período são o apoio soviético à Operação Tempestade do Deserto e o relativo silêncio russo diante dos avanços ocidentais na ex-Iugoslávia e suas pressões sobre a Sérvia na guerra de 1992/1995[70].

[70] Em 1993, o Kremlin lançou o documento "Concepção de Política Externa da Federação Russa" no qual estas linhas básicas são defendidas, com ênfase na reinserção ocidental e pacífica do país no sistema. Ver, MELVILLE, Andrei and SHAKLEINA, 2005.

Seja em território russo, como nas antigas zonas soviéticas, o período é de tensões, de fragilização e perda de controle de regiões estratégicas. Em 1991, a formação da CEI agrava a situação das populações russas nas novas nações que se tornaram soberanas, somada à precariedade de suas transições políticas e econômicas. Enclaves tanto na Rússia como nestes Estados recém-formados geram situações de crise ao demandar igual direito de auto-determinação. Os casos da Ossétia do Sul e Abecásia na Geórgia, de Nagorno Karabah no Azerbaijão e da Chechênia na Rússia são fonte de instabilidade e os movimentos separatistas são reprimidos pelos poderes centrais, assim como a ascensão do fundamentalismo islâmico.

Uma das crises mais profundas enfrentadas por Ieltsin foi, justamente, a da Primeira Guerra da Chechênia (1994/1996), que, desde 1991, havia proclamado unilateralmente sua independência sob a liderança do Presidente Dzokhar Dudayev (morto em 1995 por forças russas). Devido à posição estratégica da Chechênia, considerada essencial para o acesso ao Mar Cáspio, proximidade ao Daguestão,controle das rotas de passagem de gasodutos e oleodutos, proximidade ao mundo islâmico e fronteira permeável ao tráfico de drogas e armas, o Kremlin não aceita esta posição, mas não consegue controlar os acontecimentos. A guerra revela a profunda fragilidade das forças armadas russas que sofre elevadas perdas humanas, e termina sem que nenhum dos dois lados imponha sua posição. O impasse resulta na Assinatura do Acordo de Khasavyurt que deixa em aberto o status checheno, abrindo caminho para a Segunda Guerra (1999/2000).

Mesmo diante destes fatos, Ieltsin apresentava como conquistas da Rússia a assinatura em 1993 do START II com os EUA e o convite dos norte-americanos para integrar a PfP a partir de 1994. Em 1997, a Rússia é admitida no G7 a despeito de sua fragilidade econômica e assina com os EUA e os membros da OTAN o Ato Fundador Sobre Relações Mútuas, Cooperação e Segurança entre a Rússia e a OTAN. Estas iniciativas de parcerias não escondiam a realidade de uma profunda assimetria entre os EUA e a Rússia política, estratégica e econômica. Para os setores conservadores da política externa norte-americana, a oportunidade era excepcional para derrotar em definitivo a Rússia, impedindo qualquer revisionismo, e realizar seus objetivos na Eurásia, focados no setor energético. A autonomia local destas nações é incentivada pelo ocidente e Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia criam a GUAM como forma de isolar a Rússia em 1997.

Desde a administração Clinton, os avanços das companhias anglo-saxônicas no setor de transporte e exploração de petróleo e gás sinalizavam a disposição em eliminar esta vantagem competitiva (e sua capacidade de controle dos mercados europeus ocidentais e de suas antigas repúblicas), aumentando sua falta de recursos já presente por conta das privatizações (diplomacia dos dutos ou Grande Jogo II). Um dos mais importantes projetos ocidentais, oleoduto Baku-Tblisi-Ceyhan (BTC) teve sua construção iniciada em 1998 e desde 2005 vem ligando os campos de petróleo do Mar Cáspio à costa da Turquia, atravessando os territórios do Azerbaijão e da Geórgia[71].

A movimentação da PfP e destes gasodutos e oleodutos visava a contenção da Rússia em seu território e a ocupação de suas zonas de influência, promovendo um estrangulamento (*encirclement*) do país e não sua integração ao Ocidente. Tais questões envolvem um elemento de política externa e de interna, uma vez que estas regiões ainda são percebidas como parte da Rússia. De acordo com Zhebit,

> *A Rússia e os EUA perseguem objetivos conflitantes na Ásia Central, no Cáucaso e na região do Mar Cáspio (...) O choque entre o projeto do corredor Norte-Sul (Rússia-Ásia) construído durante o Império Russo e respaldado pela Rússia pós-comunista, e o projeto do corredor Leste-Oeste (o caminho da Seda), idealizado pelos EUA e a UE, caracteriza os dois esquemas rivais. (ZHEBIT, 2006, p. 154-155)*

A somatória destes acontecimentos, uma relativa frustração com o ocidente (falta de ajuda econômica, baixo reconhecimento político e pressões estratégicas) e a eclosão da crise dos mercados em desenvolvimento entre 1997 a 1999 que atingiu a Ásia, o Brasil e a Rússia, marcaram a derrocada do governo Ieltsin. Por conta de acusações de corrupção e autoritarismo, a administração é criticada pelas potências ocidentais, que retiram seu apoio.

Em uma última tentativa de reverter a situação, a etapa final da administração em 1998/1999 é caracterizada por ajustes para minimizar as conseqüências da crise e por uma guinada de políticas. Eugeny Primakov substitui o ocidentalista Kozyrev no comando das Relações Exteriores russas neste período de transição 1996/1998, assumindo em 1998/1999 o cargo

[71] Além do BTC, outra proposta ocidental em desenvolvimento é a de construção do gasoduto Nabuco. O projeto concorrente russo é o Consórcio do Oleoduto do Cáspio (COC) ligando o Casaquistão ao porto de Novorosssik no Mar Negro, com participação de companhias ocidentais.

de Primeiro Ministro. Na condução da diplomacia russa, Igor Ivanov. Ivanov permanece no cargo até 2004, atravessando as administrações Ieltsin/Putin, sendo posteriormente substituído por Sergei Lavrov que até Outubro 2009 mantinha seu posto.

Com a transição Kozyrev-Primakov, a política externa abandona seu foco quase exclusivo no Ocidente, para adotar um discurso de reafirmação da identidade Rússia como potência continental e nação eurasiana. Esta postura estratégico-tática trazia como prioridades a defesa do multilateralismo e multipolarismo como forma de recuperar a posição regional e global russa. Na ONU, esta postura manifestou-se na aproximação com potências de porte similar como China e Índia (denominado de vetor oriental da política externa russa por Zhebit, formando o eixo Moscou-Delhi-Pequim). Em 1996, no que seriam os primeiros ensaios deste padrão, Rússia e China assinaram a Declaração Conjunta pela Multipolaridade e a formação de uma nova ordem internacional e um acordo com o Cazaquistão, o Tadjiquistão e o Quirguistão que em 2001 seria formalizado na Organização de Cooperação de Xangai (OCX)[72].

Bilateralmente, intensificaram-se os contatos político-econômicos com a China e o comércio energético, de tecnologia e produtos bélicos, convencional e nuclear. Rússia e China compartilham interesses na contenção da presença dos EUA na Eurásia e dos movimentos separatistas internos (Chechênia na Rússia, Tibet e Xinjiang na China). Outra preocupação é o avanço do fundamentalismo islâmico, o que não impede ambas de ter uma relação próxima com o Irã. O Irã é percebido como mercado pelos russos e fornecedor pela China, respectivamente no campo de tecnologia e bélico e fornecimento de petróleo, o que aumenta os desacordos entre estes países, os EUA e a Europa Ocidental no tema do repúdio à proliferação nuclear do regime iraniano. A questão da proliferação é tratada tanto no nível bilateral quanto no multilateral no âmbito do CSONU, polarizando estas posições.

Existe uma percepção bastante pragmática das assimetrias envolvidas na relação China-Rússia. Enquanto a China sustenta um crescimento econômico prolongado e um relacionamento econômico privilegiado com os EUA, a Rússia tenta recuperar sua economia e, à exceção do G8 e do mercado de energia, seu poder permanece limitado. A consolidação do poder militar chinês é fonte

[72] A situação das Ilhas Kurilla e os desacordos diplomáticos Rússia-Japão permanecem uma constante.

de preocupação para a Rússia, a despeito da interdependência, somada à disparidade populacional russo-chinesa nas áreas de fronteira comum gerada pela crise demográfica russa (o temor é de ocupação chinesa dos vazios gerados pela ausência de populações russa em determinados territórios).

Os resultados destas políticas compensatórias ficaram aquém do necessário, implementadas por um governo fraco e sem legitimidade, que começa a enfrentar pesadas acusações de corrupção (estas acusações recaíam sobre Ieltsin, sua família e os oligarcas). Em Maio de 1999, pressionado e bastante doente, Ieltsin tenta recuperar seu poder de iniciativa, com mais uma troca de Primeiro Ministro, Primakov por Sergei Stepashin. A passagem de Stepashin pelo Kremlin é curta e confrontado por grupos internos com ligações com a nova geração da antiga *nomenklatura* soviética. Esta nova geração da qual Putin, como ex-membro da KGB (atual FSB) é representante é denominada de *siloviki*,

> *é derivado do termo "estruturas de força" que correspondem às forças armadas, as instituições legais e as agências de inteligência. Portanto, um siloviki é um antigo ou atual membro de qualquer uma destas agências (...) eles defendem a necessidade de restaurar a integridade do Estado e possuem uma visão bem clara de como a economia deve ser conduzida. (SAKWA, 2008, p. 101)*

Diante da gravidade da situação, Ieltsin indica Vladimir Putin, que anteriormente exercera cargos como Prefeito de São Petersburgo, como Primeiro Ministro, função que exerce de Agosto de 1999 a Dezembro, quando se torna Presidente da Rússia por meio de um acordo político que leva à renúncia de Ieltsin em troca de imunidade de futuras investigações de corrupção. Já no Kremlin, Putin é eleito presidente por voto popular, sendo reeleito em 2004 com larga maioria. Com a eleição de Dmitri Medvedev em 2008, tradicional aliado, Putin torna-se Primeiro Ministro do novo Gabinete, uma vez que não mais podia concorrer à reeleição. Com Putin, o curso de declínio é revertido, iniciando um lento e longo processo de recuperação do Estado russo e sua reinserção no sistema internacional. Como sustenta Markov,

> *A aspiração da sociedade à ressurreição do Estado determinou a eleição de Vladimir Putin e definiu sua política (...) O lema da estabilidade tornou-se sinônimo da consolidação do Estado (...) Putin atacou os oligarcas (...)*

restabeleceu parcialmente o controle do Estado sobre o setor de petróleo e gás (...) os insubmissos foram esmagados (MARKOV, 2008, p. 30)

C) A Rússia de Vladimir Putin e Dimitri Medvedev: Autonomia e Pragmatismo (1999/2009)

O ano de 1999 pode ser considerado decisivo na recente história da Rússia, uma vez que rompeu, por meio da chegada de Putin ao poder, o ciclo de profunda decadência social, política, militar e econômica do país em meio ao avanço ocidental às fronteiras nacionais e de confrontação com seus grupos separatistas internos. Apesar das limitações concretas à projeção de poder russo em seu primeiro mandato (1999/2003), Putin inicia sua ofensiva a partir da reconstrução das bases do poder e orgulho nacionais (bandeira e hino), amparado por um discurso de autonomia e pragmatismo no campo externo. Em retrospecto, a última década da política russa possui três fases: 1999 a 2001, 2001 a 2003 e 2003 a 2009[73].

O primeiro período de Putin no poder, 1999 a 2001, foi o mais desafiador. Começando pelo ano de transição de poder no Kremlin, 1999, além dos gravíssimos problemas econômicos e vácuo de poder, a Rússia é confrontada por três acontecimentos: a Guerra do Kosovo (1999/2000) e a primeira onda de expansão da OTAN e a Segunda Guerra da Chechênia (1999/2000).

Patrocinada pelos EUA e seus aliados da OTAN, a Guerra de Kosovo torna-se a primeira operação militar da aliança, sustentada em torno de um discurso humanitário como justificativa para a intervenção em um Estado soberano: segundo o ocidente, ao reprimir o movimento separatista de Kosovo em seu território, a Sérvia estava realizando uma limpeza étnica da população albanesa, cometendo genocídio e abuso de direitos humanos. Em meio a controvérsias na ONU sobre a legalidade e legitimidade da operação, o conflito é encaminhado quase que simultaneamente à comemoração do cinqüentenário da aliança e a sua primeira onda de expansão ao leste, o que eleva a percepção de ameaça russa diante de seu antigo bloco rival. Um acontecimento

[73] Durante a administração Putin, os primeiros ministros são Mikhail Kasyanov- maio 2000 a março 2004, Fradkov 2004 a 2007 e Zubkov 2007 a 2008, mas sua atenção é menos destacada devido ao aumento do poder do Presidente. Este segundo escalão de poder, contudo, é essencial para a estabilidade política nacional e um dos nomes que o compõem é o do futuro presidente Medvedev.

relacionado que contribui para o desconforto russo é o bombardeio pelos EUA da Embaixada da China em Belgrado, justificada como "engano".

Mesmo fragilizada militarmente, a Rússia expressa sua insatisfação com estes desenvolvimentos, revertendo sua posição de apoio aos EUA. No caso de Kosovo, retoma sua aliança com os sérvios, deixando claro ser contrária a esta operação militar e ao apoio ocidental ao separatismo. As negociações para o estabelecimento de um novo mecanismo de consulta Rússia-OTAN é suspenso, rompendo o clima de cordialidade vigente desde os acordos de 1994 e 1997 no âmbito da PfP. Em 2008, a situação de Kosovo, cujo território mantém-se ocupado pelas tropas da OTAN leva a um novo ciclo de desentendimentos, quando é proclamada a soberania deste Estado. Kosovo não é reconhecido pela Rússia, mas é abertamente apoiado pelos EUA.

As movimentações de separatismo intra-rússia também começam a receber mais atenção do Kremlin diante da intensificação das tensões na Chechênia, cujo status permanecia sem definição desde 1997[74]. Neste mesmo ano de 1997, Aslan Maskhadov é eleito Presidente da Chechênia, cargo que abandona em 1999 para comandar a resistência. A troca de nome da capital de Grozny para Djohar e a invasão do Daguestão por grupos terroristas chechenos impulsiona uma forte resposta russa. Diferente do primeiro conflito, a segunda guerra é caracterizada por uma pesada ofensiva militar, visando coibir o separatismo checheno e sinalizar para outros movimentos similares e o ocidente de que não haveria mais a tolerância de Moscou. As ações militares russas são condenadas pelo ocidente, postura que somente muda com o 11/09 e a definição do terrorismo islâmico internacional como maior risco à segurança global (i.e dos EUA).

Embora apresentada como vitória pelo governo em 2000, a operação na Chechênia não conseguiu consolidar a influência na região. As operações não impediram a continuidade de ataques terroristas, destacando-se os episódios do Teatro Dubrovka em Moscou (Outubro 2002) e em uma escola de Beslan[75] (2004) com trágicas conseqüências. Ao reprimir estes atentados, as forças de segurança russa geram baixas de mais de 100 pessoas em Moscou e mais de 200 em Beslan, incluindo rebeldes chechenos, civis e crianças. A rejeição por

[74] Putin reverte a política de descaso de Ieltsin com relação às populações russas nos Estados da antiga URSS que se tornaram soberanos, demandando o respeito a seus direitos e proteção à cidadania.

[75] O atentado de Beslan foi liderado por Shamil Basayev, assassinato pelas forças russas em 2006.

Moscou da nova constituição chechena aprovada em plebiscito que aumentava seus níveis de autonomia levou a ondas recorrentes de violência, com aliados como Akhamd Kadyrov não conseguindo subir ao poder no encerramento do conflito. Kadyrov somente sobe ao cargo em 2003, sendo assassinato em 2004 e substituído por seu filho Raman Kadyrov. O separatismo checheno é apoiado pela Geórgia e o Azerbaijão.

Em 2000, foi apresentada a nova concepção da política externa russa,

> *No início do século XXI, a situação internacional demanda o repensar de toda a situação envolvendo a Federação da Rússia, as prioridades da política externa da Rússia e os recursos disponíveis (...) A maior prioridade da política externa da Rússia é a proteção dos interesses do indivíduo, da sociedade e do Estado (...) Simultaneamente, novas ameaças e desafios estão surgindo (...) existe uma crescente tendência ao estabelecimento de um mundo unipolar com a dominação política e econômica dos Estados Unidos (...) A Rússia irá promover uma sistema multipolar das Relações Internacionais que verdadeiramente reflita a diversidade do mundo contemporâneo e sua grande variedade de interesses (...) A Rússia é uma participante ativa neste processo. Como um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, comandando um potencial de recursos significativo em todas as esferas da atividade humana, e mantendo intensas relações com todos as nações líderes do mundo, a Rússia exerce influência considerável na formação da nova ordem mundial. (Foreign Policy Conception of the Russian Federation, 2000 in MELVILLE and SHAKLEINA, 2005, p. 89-90-91)*

É bastante claro para Putin e seus assessores que qualquer ação externa sustentada da Rússia em seu espaço regional e global demandava a reconstrução do Estado e uma percepção equilibrada de qual papel a Rússia poderia desempenhar. Esta visão encontra-se presente no documento que acompanha a Concepção de Política Externa, a Concepção de Segurança Nacional da Federação da Rússia (2000). Neste documento as maiores ameaças são a fragilidade econômica e social russas, que tornaram o Estado e as fronteiras vulneráveis a riscos de terrorismo, conflito interétnico e crime organizado, levando à desagregação interna e a permeabilidade aos inimigos externos.

Ambos documentos são realistas no sentido de diferenciar qual era a condição do país (em processo de recuperação de seu encolhimento político

e econômico), suas possibilidades (regionais com a reconstrução da zona de influência mais do que globais, multilaterais mais do que bilaterais), limites (unipolaridade militar dos EUA, unidade ocidental e assimetria de poder Rússia/ocidente/países em desenvolvimento) e pretensões de médio prazo (reemergência, solidez, multipolaridade e multilateralismo).

Esta combinação de fatores define uma ação de aceitação do *status quo* (regras, equilíbrios e instituições), somada ao reengajamento russo e suas propostas de reforma. Tsygankov define esta política como "pragmatismo das grandes potências" e Zhebit (2003) como uma política externa de "caráter multivetorial, a ação pragmática e a cooperação multilateral (...) além de adaptar o relacionamento (...) com os EUA".

A partir destas considerações, de acordo com Tysgankov, a Presidência resume o interesse nacional em três pilares: a preservação da identidade e segurança russa, o desenvolvimento sócio-econômico e o fortalecimento das instituições e Estado. Putin focou suas ações na centralização do poder nas mãos do Estado, por meio da reestruturação das instituições de governo e concentração das ações em Moscou, recuperação das forças de segurança interna e do setor de defesa, o combate ao crime, máfias e corrupção e a revisão das políticas econômicas.

Interligados, estes dois últimos elementos encontram-se na linha de frente da ação governamental, começando por uma ofensiva contra os oligarcas. Para a Rússia, detentora de 35% das reservas de gás do mundo e de 13% das de petróleo, além de seu quase monopólio no setor de transporte destes recursos (e de mercados dependentes do fornecimento destes recursos na Ásia e Europa Ocidental), o controle do setor energético representava a essência dos planos de recuperação econômica. Revendo as políticas de privatização de Ieltsin e abrindo investigações fiscais contra os oligarcas (além de diminuir sua influência política nas províncias e na mídia), Putin inicia o processo de reincorporação do setor energético, submetendo-o ao controle do governo, como foco na Gazprom. Empresa que controla a maioria das exportações de gás mundiais, a Gazprom torna-se estratégica para a política do Kremlin, funcionando como instrumento de pressão econômica e diplomática sobre os mercados consumidores. Medvedev, como homem de confiança de Putin, torna-se Presidente da empresa em 2003 (em 2005 é Vice-Primeiro Ministro).

Na origem desta ofensiva, o Kremlin deixou aberta aos oligarcas a possibilidade de acomodação com o governo, por meio da quitação de dívidas,

pagamento de impostos e diminuição de vantagens. Apesar da retórica anti-governo, isto permitiu a figuras como Berezovsky e Abramovich, estabelecerem um certo padrão de convivência com o Estado. Os que escolheram o caminho da confrontação sofreram duras represálias de Moscou, e o modelo deste processo é a reincorporação da Yukos, do setor petrolífero, e o julgamento e condenação do oligarca por ela responsável Mikhail Khodorkovsky (e seu sócio Platon Lebedev). Identificado como o "homem mais rico e poderoso da Rússia", Khodorkovsky foi preso em 2003 sob inúmeras acusações de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, corrupção, dentre outros. Em 2005, em julgamento criticado pelo ocidente é condenado pela primeira vez e encarcerado na Sibéria, o que se repetiu em 2009.

Contando com vasto apoio popular, Putin atingiu entre 1999/2001 um razoável ponto de equilíbrio, preparando-o para a segunda fase da administração. O começo desta fase são os atentados de 11/09 e seu corte final, a invasão norte-americana no Iraque em 2003. Logo depois dos atentados, Putin foi um dos primeiros governantes a expressar seu apoio explícito e incondicional aos EUA na GWT. O Kremlin visava a legitimação de suas ações no entorno regional, em particular contra os rebeldes chechenos e avanços islâmicos e a reaproximação com os EUA com perfil de potência. Relacionando a este propósito, a colaboração estratégica contra o terror permitia a Rússia recuperar sua projeção regional como conter os avanços norte-americanos. Dados de inteligência russos e bases militares serviram de cabeça de ponte à operação dos EUA no Afeganistão.

Esta cooperação resultaria em um acordo bilateral EUA-Rússia em Novembro de 2001 e, em 2002, em um significativo encontro bilateral Bush-Putin, no qual foi formalizada a Declaração Conjunta entre os Estados Unidos da América e a Federação da Rússia em 2002,

> *Os EUA e a Federação da Rússia (...), declaram, a partir do Comunicado Conjunto Sobre uma Nova Relação entre os Estados Unidos e a Rússia de 13 de Novembro de 2001, embarcar e, um novo caminho de suas relações baseadas na amizade, cooperação, valores comuns, confiança, abertura e previsibilidade; Reafirmando nossa crença que os desafios e ameaças globais requerem uma fundação qualitativamente nova para nosso relacionamento declaramos (...) Que estamos alcançando um novo relacionamento estratégico (...) (JOINT DECLARATION ON A NEW RELATIONSHIP BETWEEN THE UNITED STATES AND RUSSIA, 2002)*

A convergência na GWT não impediu que os EUA acelerassem seu projeto de conquista do espaço eurasiano, somando aos seus projetos energéticos a extensão deu sua presença militar. O governo Bush aumentou o orçamento do USCENTCOM, comando das forças armadas para a Ásia Central, Oriente Médio e parte da África e estabeleceu parcerias militares com as antigas repúblicas soviéticas para a construção de bases na região. Documentos do Pentágono definiam como prioritária a consolidação de posições na zona composta por Geórgia, Turquia, Azerbaijão, Iraque, Irã. Afeganistão, Paquistão, Uzbequistão e Turcomenistão, definido como "Anel Centro-Asiático".

Neste contexto, assim como no da anunciada segunda onda de expansão da OTAN em 2002 (Lituânia, Estônia, Letônia, Bulgária, Romênia, Eslováquia, Eslovênia), formalizada na Cúpula de Praga, e da continuidade do projeto de escudo antimísseis, Putin aplicou o espírito pragmático de sua política externa. Ainda sem uma recuperação econômica sólida ou das forças armadas, a possibilidade da Rússia de barrar estas ações era baixa regional ou globalmente. O Presidente procurou aprofundar a cooperação nas áreas possíveis, agregando à GWT discussões sobre o controle de armamentos bilateral (sem entrar na sensível questão do Irã). Estes pontos de contato levaram à reformulação dos mecanismos de associação com a OTAN, sendo estabelecido um novo Conselho OTAN-Rússia. Mesmo assim, uma das grandes demandas russas, a sua inserção na OMC e reconhecimento como economia de mercado, não foi cogitada.

As negociações no CSONU para o encaminhamento da Guerra do Iraque e a precipitação da invasão em Março de 2003, contudo, colocam um fim a este clima cooperativo russo e norte-americano. A aproximação com Paris e Berlim por conta destas negociações (como discutido em 2.2 e 2.3) reforça parcialmente os laços com a Europa Ocidental, mas sem sustentabilidade diante da reconstrução da aliança transatlântica que se inicia no segundo mandato de Bush. A UE consolidou seu processo de expansão com o Tratado de Nice (ver 2.2), o que somente reforçou a percepção de ameaça do ocidente à Rússia. Estes acontecimentos e o incremento dos recursos russos sustentada no setor energético e a estabilidade política alcançada, inauguram a última fase do governo Putin, 2003 a 2009, com elevada continuidade com Medvedev, que correspondem a uma realocação de prioridades e maior assertividade regional e global.

Em termos regionais, a Rússia eleva seu nível de resposta às incursões dos EUA na Ásia Central, restabelecendo parcerias bi e multilaterais com as antigas repúblicas que resultaram no fechamento das bases norte-americanas (a última instalação foi fechada em 2009 no Quirguistão). O Kremlin condena as interferências ocidentais em sua política interna com as acusações de reversão a práticas autoritárias[76] e nestas repúblicas, no que ficou conhecido como "Revoluções Coloridas", alegando o favorecimento de aliados pró-ocidente nestas eleições: Laranja na Ucrânia (2003), Rosa na Geórgia (2004) e Tulipa no Quirguistão (2005). Estas repúblicas e a Bielo-Rússia intensificam suas conversações com a OTAN em claro desafio a Moscou e para a construção de oleodutos e gasodutos ocidentais em seus territórios.

A deterioração das relações Rússia-Geórgia a partir de 2003 exemplifica vários destes dilemas. Desde a ascensão do pró-Ocidente Mikhail Saakashvili, Moscou e Tblisi confrontam-se periodicamente com foco nas questões da Chechênia, energéticas e da Ossétia do Sul. Parte da Geórgia, mas de população majoritariamente russa, a Ossétia do Sul sofreu forte repressão militar da Geórgia, que, por sua vez, foi rechaçada pelo exército russo. Devido a estas incursões militares russas em seu território, a Geórgia recebeu apoio ocidental, elevando as tensões no Cáucaso, em situação de recorrente crise.

Uma das respostas russas foi retomar políticas de reforço de estruturas regionais como a CEI e tratados como o da Organização do Tratado de Segurança Coletiva entre Rússia, Bielo-Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Armênia. Em 2003, foi criado o Espaço Econômico Comum entre Rússia, Ucrânia, Bielo-Rússia e Casaquistão. Este espaço complementava a Comunidade Econômica Eurasiana de 1999 entre Rússia, Casaquistão, Bielo-Rússia, Quirguistão e Tadjiquistão. Em 2005, quase que em oposição a estes esforços, é estabelecida a União dos Estados Democráticos com os Estados bálticos, a Polônia, a República Tcheca, a Eslováquia, a Hungria, a Ucrânia, a Moldávia, a Romênia e a Bulgária.

Desde 2003, o elemento energético é utilizado com mais freqüência para exercer poder frente ao Ocidente e estas repúblicas, ampliando a "política do gás". Em resposta, o Ocidente acusa a Rússia de manipulação política do mercado energético, condenando suas tentativas de criar uma OPEP do gás, que seria controlada pela Gazprom, e de violação da segurança energética. A triangulação

[76] Tanto a Rússia quanto a China continuam sendo definidas como regimes autoritários por alguns analistas ocidentais. Na NSS-2002, ambas são chamadas de "potências em transição".

com os chamados "Estados bandidos" como Síria, Irã e, mais recentemente a Venezuela, com a qual a Rússia realizou exercícios militares conjuntos também foi aprofundada, sinalizando o perfil de autonomia[77]. Esta autonomia vem se sustentando desde 2003, consolidada pela adimplência econômica frente às principais organizações internacionais e um discurso de independência. Dirigindo-se à 43ª Conferência de Segurança em Munique em 2007, Putin afirma que,

> *O mundo unipolar que foi proposto depois da Guerra Fria não se realizou (...) Ações unilaterais e ilegítimas não resolveram qualquer problema (...) Somos testemunhas atualmente do quase irrestrito uso da hiperforça, a fora militar, nas relações internacionais que está levando o mundo a um abismo permanente de conflitos (...) As pedras e blocos de concreto foram fartamente distribuídas como souvenirs. Mas não devemos nos esquecer que a queda do Muro de Berlim só foi possível graças a escolha histórica- feita também pelo nosso povo, pelo povo da Rússia- uma escolha em favor da democracia, da liberdade, da abertura e uma parceria sincera (...) E agora estão tentando impor novas linhas divisórias e muros entre nós. (PUTIN, 2007, s/p)*

Outro marco é a consolidação da aproximação sistemática e regular entre a Rússia e os países emergentes, China, Índia e Brasil por meio de parcerias estratégicas bilaterais e instituições como a ONU e novas alianças de geometria variável como o G20 e o BRIC. A primeira reunião do BRIC realizou-se em Julho de 2009. (ver Capítulo 4). Entre a Rússia e os emergentes existe um importante grau de convergência nas demandas para esta atualização do sistema em torno do multipolarismo e multilateralismo. Ainda que ajudem a Rússia em seu reposicionamento, estas parcerias encontram-se condicionadas pelas pressões do entorno regional e das relações bilaterais com os EUA. Finalmente, é preciso lembrar a existência de questionamentos acerca do perfil da Rússia como emergente em comparação com estas nações. Em uma crítica visão sobre o tema Macfarlane aponta que

> *(...) a Rússia obviamente não é uma potência emergente (...) A noção de emergência sugere um Estado que está crescendo dinamicamente e atravessando uma transformação; um Estado cujo poder ascendente o*

[77] O impacto destas triangulações na América Latina é analisada no Capítulo 3.

> *leva a questionar seu lugar (...) Esta imagem é muito distante da realidade russa. A Rússia é mais adequadamente percebida como um Estado que sofreu considerável desgaste e está tentando parar o sangramento (...) o caso da Rússia contrasta diretamente com a situação de pelo menos dois dos outros "poderes emergentes" (China e Índia), que combinam crescimento dinâmico com assertividades nos negócios internacionais (MACFARLANE, 2006, p. 43, p. 48)*

Diante deste quadro, surgiram inúmeras hipóteses sobre a emergência de uma Segunda Guerra Fria, rechaçadas pela Rússia, EUA e Europa Ocidental de forma veemente mesmo com as constantes insatisfações mútuas. Como prova da ausência de confrontação aberta, são citados os acordos estratégicos no campo da proliferação e a colaboração no Quarteto de Madri para a restauração das negociações de paz no Oriente Médio. No caso particular do intercâmbio bilateral com os EUA são mencionadas as Conversações das Seis Partes e a reiteração dos acordos Bush-Putin de parceria estratégica de 2002 que envolvem principalmente os temas de não-proliferação e combate ao terrorismo.

A transição de governo de Putin a Medvedev, entretanto, foi objeto de críticas do Ocidente em 2008, que coincidiu com conversações entre a OTAN e antigas repúblicas. Ambos foram percebidos com desagrado. No caso dos questionamentos sobre fraude e falta de transparência nas eleições presidenciais e o autoritarismo do regime, ressaltou-se o elemento da interferência política. Em diversas oportunidades, Putin fez referência ao estilo próprio da democracia nacional, como dirigida ou autárquica, na qual o Estado detém papel central diante da sociedade, garantindo seus interesses e proteção. O elemento da ordem é essencial para a Rússia, quebrando o padrão de fragmentação e caos do pós-Guerra Fria (a Rússia como uma espécie de novo Ocidente, como indica Trenin, 2007).

Para a Europa, o temor do expansionismo russo é presente e mesmo o potencial de parcerias econômicas e estratégicas, e as relações existentes ocorrem sob clima de desconfiança. No caso dos EUA, a alternância entre amizade e inimizade é constante e o dilema é bem expresso por Rwykin, pois "Washington enfrenta o desafio de lidar com um antigo grande poder rival que não é mais um inimigo, mas que nem sempre é um amigo, oponente em uma arena, aliado em outra"(RYWKIN, 2007 p. 43).

Esta dinâmica e as dificuldades remanescentes da Era Bush estiveram presentes na primeira reunião de Cúpula entre os Presidentes Obama e Medvedev realizada de 06 a 08 de Julho de 2009, mas mesmo assim avanços puderam ser obtidos. Ambos ressaltaram a importância da relação e o encontro focou-se nas áreas nas quais a convergência existe como a retomada das negociações para o estabelecimento de um tratado substitutivo e complementar ao START para redução dos arsenais e o combate ao terrorismo internacional sob um novo referencial que não o da GWT, termo abandonado por Obama. Também foi estabelecido um novo mecanismo de consultas mútuas diplomáticas. Um encontro Obama-Putin foi realizado, ressaltando a relevância do antigo dirigente, atual Primeiro Ministro. Em Setembro de 2009, Obama anunciou a suspensão do escudo e em Outubro, convergências no caso do Irã foram estabelecidas.

Pragmática, realista e consciente de seus dilemas que nestas últimas duas décadas levaram o país da quase total decadência à reconstrução, a Rússia de 2009 busca reencontrar sua solidez em um ambiente que lhe permanece adverso internacionalmente e frente uma economia ainda dependente dos recursos energéticos. Como indica Macfarlane,

> *(...) a política externa russa é um jogo de espera. Ela é desenhada para deter perdas adicionais e sustentar e promover as condições que, no longo prazo, permitirão a Rússia reemergir como um grande poder em um sistema internacional pluralista. (MACFARLANE, 2006, p. 57)*

Parte II - O Mundo Afro-Asiático

2.4 O Leste Asiático e o Subcontinente Indiano

Assim como a Europa, a Ásia constituiu-se em um dos principais teatros estratégicos da disputa bipolar e palco de três guerras quentes que envolveram os EUA e a URSS na consolidação de suas esferas de influência, respectivamente as Coréias e o Vietnã no campo norte-americano[78] e o Afeganistão no soviético. Região extensa, complexa e de alto potencial conflitivo, diferente do cenário europeu, a Ásia não observou a consolidação ou estabilização dos relacionamentos intercontinentais no pré-1989. À

[78] A OTASE representou a tentativa norte-americana de reproduzir a OTAN no âmbito asiático, sem sucesso.

exceção de organizações multilaterais de caráter econômico, a área não passou por esforço similar nem de seus membros ou das superpotências na construção de um arcabouço institucional que mediasse suas relações.

Em termos geopolíticos, durante e depois da Guerra Fria, o cenário assemelha-se ao equilíbrio de poder europeu no século XIX, com fronteiras que se sobrepõem. Marcada por contradições e oscilações, esta dimensão estratégica sensível foi acompanhada pela positiva construção de uma identidade asiática, somada a seus laços próximos com o ocidente e um considerável dinamismo econômico.

Desde os anos 1970, a Ásia emergiu como um relevante pólo de poder econômico, amparando as hipóteses de transição do eixo de poder ocidental para o oriental. A heterogeneidade regional, desconfianças mútuas, tensões estratégicas, a ausência de um arcabouço multilateral e a interdependência dos EUA são alguns dos fatores que dificultam a emergência do século asiático.

A) O Japão

A Ásia era considerada a região de maior dinamismo e potencial de crescimento econômico do sistema internacional e o primeiro país que surgia em qualquer avaliação como nova potência mundial era o Japão. O contexto da década apontava o predomínio dos fatores econômicos sobre os políticos, amparados pelos fenômenos da globalização e da RCT e o declínio das formas de poder tradicionais. O momento era o da detente e do encolhimento hegemônico dos EUA na esteira das crises associadas à Guerra do Vietnã. Além do Japão, outra potência econômica que se destacava era o bloco Europeu Ocidental, observando-se uma tripolaridade (resultando na trilateral na Era Carter).

Os antecedentes do "milagre japonês" datavam, como o europeu, dos anos 1950 e 1960, no processo de reconstrução do pós-Guerra. Neste período inicial, consolidou-se a base do que seria a política externa japonesa desde então: estabilidade política, desenvolvimento econômico e uma parceria preferencial com os EUA. Esta parceria era sustentada na aliança bilateral (Doutrina Yoshida), simbolizada pelo Tratado de Segurança (JUST) e na abertura dos mercados norte-americanos aos produtos japoneses. Na Ásia, o Japão era o pilar da presença dos EUA visando a contenção do comunismo russo e chinês. O Japão abdicava de pretensões hegemônicas, estando presente em sua Constituição o Artigo 9º, no qual o país se compromete a não desenvolver forças militares ofensivas e abdicar da guerra.

O auge do alinhamento com os EUA ocorreu ao longo deste período e, no seguinte, correspondente aos anos 1970/1980, o Japão intensificou seus laços na Ásia, reforçando seu espaço regional, aproximando-se dos então chamados Tigres Asiáticos, Coréia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Tailândia. Procurou normalizar suas relações político-diplomáticas com estes parceiros, aproximando-se da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e da China. Criada em 1967, a ASEAN foi uma das poucas organizações regionais a ter se consolidado durante a Guerra Fria na Ásia, focando no aspecto econômico (originalmente a organização era composta por Tailândia, Filipinas, Malásia, Indonésia e Cingapura).

O Japão buscava recuperar sua identidade e afastar temores de seu ressurgimento como potência militar. O investimento na dimensão econômica do poder por meio de transferência de empresas e tecnologia e nas políticas da ODA (Assistência Oficial ao Desenvolvimento) privilegiavam o poder brando e de cooptação. As movimentações asiáticas foram acompanhadas por uma maior aproximação com o Terceiro Mundo, América Latina e África em busca de novos mercados e matérias primas[79]. Nas organizações internacionais multilaterais, o Japão construía uma posição mais assertiva, contribuindo financeiramente.

Nos anos 1980, iniciativas do Primeiro Ministro Nakasone demonstraram autonomia diante dos EUA, em particular no campo comercial, sugerindo que a fase do alinhamento automático nipo-americano se encerrara, sendo substituído por uma relação entre iguais[80]. Por sua vez, o ciclo de declínio norte-americano era um componente desta ascensão nipônica e asiática e que colocou limites a esta autonomia como ficou claro em 1985 quando Japão cedeu a pressões norte-americanas para valorizar o Yen (Decisão do Hotel Plaza). Todavia, a independência estratégica e econômica japonesa parecia uma realidade que dominaria o pós-Guerra Fria, representando a ascensão do "Século Asiático".

No imediato pós-1989, análises como as de Inoguchi sugeriam algumas hipóteses de ordenamento neste sentido como a *Pax Nipponica* baseada no

[79] Esta agenda era sistematizada na Doutrina Fukuda e, na sequência, na Doutrina Takeshita. Estas doutrinas como as Hashimoto e Koizumi eram baseadas na paz e economia.

[80] Um dos slogans mais conhecidos da época era "O Japão que Pode Dizer Não". Do lado norte americano, anunciava-se a venda da América aos japoneses, dando inicio a uma onda contra o "perigo amarelo" ou "sol nascente" que se estendeu até meados dos anos 1990. Nenhuma destas tensões levou à quebra do relacionamento bilateral.

dinamismo econômico japonês e a *Pax Consortium* na qual EUA e Japão compartilhariam a liderança. Adicionalmente, surgiam avaliações sobre o papel japonês como "Poder Civil Global" (*Global Civilian Power*). A participação japonesa como membro da bem sucedida coalizão Operação Tempestade do Deserto, sua ajuda financeira e ativismo na ONU e nos processos de paz pareciam confirmar este caminho. Não foram poucos os que indicaram que o Japão, assim como a Alemanha, superava sua condição de "anão político e gigante econômico" para assumir um papel estratégico compatível a este *status*, que, no médio prazo, estaria consolidado a partir da ampliação do CSONU.

A estagnação econômica durante a década de 1990, o abalo da crise de 1997/1998, a recuperação dos EUA, a preservação da dependência no campo da segurança dos norte-americanos e a ascensão de China e Índia na Ásia, entretanto, funcionaram como entraves à consolidação deste papel. Obstáculos adicionais foram representados pela estrutura do sistema político-econômico japonês e seu paroquialismo, assim como domínio do Partido Liberal Democrático (PDL). A regionalização/internacionalização das relações internacionais japonesas não eliminara todas as desconfianças sobre o país à medida que questões controversas ainda pendentes da Segunda Guerra Mundial, em particular com a China e a Coréia do Sul não foram resolvidas (*comfort women*). Disputas territoriais com a Rússia (Ilhas Kurilla) continuam sem solução e o Japão teme o avanço chinês pelos vazios do território russo, somada à vulnerabilidade diante dos norte-coreanos e seu programa nuclear.

A primeira década do pós-Guerra Fria foi caracterizada pela estagnação e encolhimento que revelaram as contradições de uma sociedade que sofre com o processo de envelhecimento populacional, marcada pelo choque modernidade e tradição, ocidente e oriente. Para os EUA, esta manutenção da posição do Japão é funcional para a preservação de um cenário regional no qual se sustenta como o principal poder. A continuidade das bases norte-americanas em ilhas como de Okinawa é controversa, mas estas e outras instalações são essenciais para os norte-americanos. O relativo isolamento japonês e a sua não proximidade com as demais potências asiáticas, principalmente a China, é positivo dificultando a formação de coalizões anti-hegemônicas.

Na passagem do século XX ao XXI pouco se alterou nesta configuração de poder, o que manteve o Japão como país coadjuvante nas questões internacionais. A inquestionável proximidade entre os EUA e o Japão tornou

o país um dos poucos aliados norte-americanos na invasão do Iraque em 2003. Apesar da diplomacia japonesa ter sido menos ostensiva do que a britânica no apoio à operação e ter expressado em certos momentos desconforto com o unilateralismo de Bush, o Japão esteve entre o rol dos apoiadores da guerra. Esta postura diferiu significativamente das demais nações asiáticas como Índia e China e mais uma vez colocou em xeque as pretensões japonesas de desenvolvimento de uma política externa independente e global e seu compromisso como nação asiática. No Japão, assim como na maioria dos países aliados, a resposta da opinião pública foi similar, de desagrado com o alinhamento com os EUA e de desgaste gradual à medida que a crise no Iraque se aprofundou.

Naquele momento, tendo assumido o cargo de Primeiro Ministro em 2001, Junichiro Koizumi não ofereceu críticas abertas aos EUA, mas manteve a linha do PLD em política externa. Koizumi, contudo, foi um dos primeiros Chefes de Estado japonês a oferecer sinais claros de reconciliação com a China e a Coréia, pedindo desculpas por atos da Segunda Guerra Mundial, ainda que não completas. Como forma de tentar recuperar a vitalidade da economia e da sociedade, também buscou políticas de incentivo ao crescimento e a natalidade, mas as respostas foram tímidas. Tanto no campo interno quanto externo o próprio Parlamento controlado pelo PLD barrou as medidas de Koizumi que, em Setembro de 2006, foi substituído por Shinzo Abe. Abe permaneceu pouco mais de um ano no cargo, seguido por Yasuo Fukuda (2007) e Taro Aso (2008), revelando o quadro sensível do Japão.

A perda de poder relativo japonês regional e global acentuou-se nos últimos anos. Outro fator que contribuiu para o encolhimento da presença japonesa foi a aceleração do crescimento econômico chinês e indiano, combinados com uma consistente assertividade político-diplomática. A despeito de suas relações estratégicas e comerciais de interdependência com os EUA, ambas se definem como nações autônomas do Terceiro Mundo e pautam sua agenda externa por esta perspectiva.

Como no caso de outros parceiros dos EUA, o unilateralismo da Era Bush filho afetou as relações bilaterais e a política doméstica do Japão pressionada pela crise econômica. O domínio do PDL, e suas visões tradicionais de alinhamento e de um papel restrito ao país, passaram a ser mais questionadas pela oposição do Partido Democrático do Japão (PDJ). Como indica Altemani (2006), a posição do PDJ não corrobora uma quebra de relações com os EUA, mas procura reabrir o leque das opções japonesas

na Ásia, Europa, África e América. O crescimento da China, da Índia e os testes nucleares da Coréia do Norte também são elementos percebidos com preocupação.

Ainda que vistos como positivos, o Acordo de Livre Comércio com a ASEAN de 2003, a reunião da Comunidade Econômica Leste Asiática (ASEAN + 3 Índia, Austrália e Nova Zelândia), o encontro econômico Ásia-Europa e a continuidade dos fóruns da APEC não tem sido suficientes para retomar o dinamismo do final dos anos 1980 ou trazer um salto qualitativo da diplomacia japonesa.

Oficialmente, documentos do Ministério das Relações Exteriores (MOFA) do biênio 2008/2009 tentam recuperar esta dimensão mais autônoma. O "novo pilar da política externa do Japão" é definido como "a expansão dos horizontes diplomáticos japoneses" em torno de duas prioridades: a consolidação de uma diplomacia orientada por valores universais (democracia, liberdade, direitos humanos, legalidade e economia de mercado) e o estabelecimento, no continente eurasiano de um "arco da liberdade e prosperidade"[81]. A recuperação da inserção japonesa na África e nas Américas, a ênfase no multilateralismo e na economia são outras prioridades.

Em Setembro de 2009, uma significativa alteração do quadro interno da política japonesa pode imprimir uma mudança tanto no quadro econômico como das relações internacionais. Pela primeira vez em 54 anos, o PDL perdeu a maioria quase que ininterrupta da política, das cadeiras no Parlamento para o PDJ, que indicou Yukio Hatoyama como Primeiro Ministro, sustentado pela coalizão com o Partido Socialista e o Novo Partido do Povo. Como base da agenda do PDJ, mais uma vez a recuperação econômica (no último trimestre de 2008 a economia encolheu quase 3,5%), a dinamização e rejuvenescimento da sociedade.

Para a realização destes objetivos, permanecem os dilemas brevemente tratados e que demonstram o papel do Japão como condicionado pela sua relação com os EUA e sua inserção asiática, amparados em uma sociedade e política domésticas que enfrentam dificuldades em se reformar. Entre idas e vindas, o caminho japonês parece menos incisivo e claro na região e no mundo do que das demais potências asiáticas. Continua se aplicando o dilema da condição japonesa, como explicitada por Yahuda (2004),

[81] Documentos disponíveis em http://www.mofa.go.jp

> *O Japão é mais do que um poder regional. Sua economia possui importância global e geopoliticamente localiza-se na junção dos interesses americanos, russos e chineses. Da sua parte, a incerteza do Japão reside em se considerar primeiramente um país altamente desenvolvido que é parte do Ocidente (...) ou um poder asiático receoso da ocidentalização e capaz, de sua maneira individual, de prover liderança a seus vizinhos asiáticos. (YAHUDA, 2004, p. 186)*

B) A ASEAN e a Península Coreana

Assim como no Japão, a presença econômica e militar norte-americana na Ásia Pacífico estendeu-se à região dos Tigres Asiáticos que se beneficiaram desta ajuda econômica durante a Guerra Fria e, a partir dos anos 1970, inseriram-se no mencionado processo de regionalização da economia japonesa. Além dos já citados quatro tigres, Coréia do Sul, Tailândia, Hong Kong e Cingapura, nações como Taiwan, Filipinas e Malásia, representaram o desenvolvimento de um capitalismo dinâmico na região do Pacífico, sendo definidos como NPI (Novos Países Industrializados). Apesar de ser apresentado como modelo para muitos países em desenvolvimento, o capitalismo do "tipo asiático" era representado pela centralização de decisões no Estado e pela consolidação de plataformas de exportação, como indica Vizentini (2007), não se enquadrando no padrão liberal.

Os países mais próximos do eixo ocidental possuem elevado grau de dependência da economia norte-americana e oscilam entre o Japão e, mais recentemente, a China. Com isso, nem sempre suas iniciativas possuem caráter independente. Neste sentido, a ASEAN, e o Fórum Regional da ASEAN (1994), surgem como iniciativas de caráter autônomo. As economias da ASEAN também são definidas como "tigres", com sua expansão se consolidando nos anos 1990 com a incorporação do Vietnã (1995), Mianmar (1997), Laos (1997), Camboja (1999). No caso do Vietnã, outro elemento importante foi a normalização de suas relações com os EUA, encerrando um dos episódios mais lembrados do século XX e da bipolaridade, a Guerra do Vietnã.

A ASEAN tem servido como base de relacionamentos econômicos asiáticos e plataforma de integração regional, como o APT (ASEAN +3, China, Coréia do Sul e Japão). Anteriormente ao Fórum Regional, em 1992 surgira a proposta da construção de uma Área de Livre Comércio Asiática

(AFTA), que caminha lentamente. Outras iniciativas citadas que seguem ritmo similar são a APEC e, além disso, a dimensão da SAARC (Área de Cooperação Regional da Ásia Meridional), como foco na região do Índico (Bangladesh, Índia, Maldivas, Paquistão, Sri Lanka são membros do arranjo).

Problemas geopolíticos não deixaram de acompanhar estas tendências de autonomia econômica que revelam o peso estratégico dos EUA na região e o sensível equilíbrio de suas relações. Dentre os Tigres, os casos de Taiwan e da Coréia do Sul envolvem questões significativas para a estabilidade regional. No caso de Taiwan, as divergências com a China continental levam a periódicas tensões entre os dois lados do estreito, a despeito da fórmula consolidada nos anos 1990 de "Uma Nação, Dois Sistemas".

No que se refere à Península Coreana, a divisão entre Norte e Sul é uma das heranças da Guerra Fria e que permite a presença de tropas norte-americanas na região, além do Japão, alternando momentos de cooperação e conflito. A Coréia do Norte é um dos poucos regimes que mantém uma política de viés comunista, tendo sido identificada ao longo dos anos 1990 como um Estado bandido pela diplomacia norte-americana e, na Era Bush filho, como parte do Eixo do Mal. Mais do que ofensiva, a posição norte-coreana deriva do objetivo de preservação do seu regime diante das pressões dos EUA e de seus aliados asiáticos. No núcleo desta dinâmica, o desenvolvimento e a ampliação do programa nuclear norte-coreano, que gera crises cíclicas no entorno asiático e global devido à ameaça da proliferação de ADMs.

Cronologicamente, a primeira das grandes crises entre a comunidade internacional e a Coréia do Norte ocorre no início dos anos 1990. Pressionada pelas mudanças do pós-Guerra Fria e seu isolamento, existe uma aceleração e incremento do programa nuclear que leva, em 1994, a um acordo bilateral com os EUA. Oficialmente, a Coréia do Norte ampara seus argumentos na necessidade de fornecer energia a sua população.

Mediado pelo ex-Presidente Jimmy Carter, o documento conhecido como *Agreed Framework* estabelecia que a Coréia do Norte, em troca de ajuda humanitária (comida, petróleo e recursos) suspenderia temporariamente seus programas nucleares e atividades das usinas nucleares capazes de produzir plutônio e enriquecer urânio (Yongbyon e Taedon), mesmo que elas também fossem produtoras de energia. O acordo estabelecia a desmontagem destas usinas que poderiam ser utilizadas para fins bélicos e a sua substituição, com

ajuda novamente financeira e tecnológica norte-americana, por instalações "pacíficas" que só produzam energia.

Em 1998, o Acordo enfrentou uma crise significativa. Acusando o Ocidente de não cumprir sua parte no campo da ajuda humanitária, o regime de Pyongang que não desativara por completo suas instalações realizou um teste com um míssil de médio alcance, que cruzou o Japão e o Pacífico, o Taepodong I (o Taepodong II, em desenvolvimento, teria capacidade de atingir o Alasca e o Havaí). No ano seguinte, novas pressões norte-coreanas levaram à diminuição de sanções econômicas vigentes desde 1953, havendo uma renovação do processo de aproximação entre as duas Coréias, conhecido como *Sunshine Policy*. Apoiado pelos EUA e encaminhado pelo então presidente Kim Dae Jung, esta política visava a intensificação de contatos para a normalização das relações e uma estrutura política para sua coexistência pacífica. Dentre os antecedentes destes esforços podem ser mencionados os acordos firmados em 1991, Acordo para Reconciliação, Não-Agressão e Cooperação entre o Norte e o Sul, e em 1992 a Declaração Conjunta para Desnuclearização da Península Coreana.

Patrocinados pela administração democrata estes esforços revelaram-se positivos e ocorreram em um momento de real crise na Coréia do Norte. Observaram-se como resultados uma melhora no nível do diálogo local, assim como uma maior transferência de investimentos do sul para o norte (e fornecimento de ajuda), evoluindo estudos para projetos conjuntos como o de uma ligação terrestre entre os dois países. Promoveram-se reencontros de famílias, havendo um clima bastante otimista quando da realização da Copa do Mundo da Ásia[82]. A premissa do descongelamento assim como do Tratado de 1994 era de que a mudança de regime norte-coreano viria de dentro para fora, por meio de pressões e incentivos, tática bastante criticada pelos neoconservadores que a denunciavam como política de apaziguamento.

A ascensão da Presidência Bush filho representou a renovação do endurecimento com a Coréia do Norte, que, somado às prescrições preventivas da Doutrina Bush tornou ainda mais volátil a situação na Península. O corte de ajuda humanitária e as pressões tornaram-se cada

[82] Bastante sensível, o tema da reunificação coreana deu lugar à prioridade da coexistência, preservando o *status quo* no médio e longo prazo. Interesses geopolíticos dos EUA, da Rússia, da China e do Japão, assim como o desejo de preservação da soberania das duas Coréias e os custos econômicos de um processo acelerado são alguns dos fatores que explicam esta permanência.

vez mais freqüentes. A resposta de Pyongang, assim como de outros regimes inseridos no Eixo do Mal como o Irã, foi a aceleração de seus programas nucleares, criando mecanismos dissuasórios à ação norte-americana. Em 2002, período que corresponde à iminente invasão do Iraque pelas forças dos EUA, estas tensões atingiram um pico renovado. A luz destes desenvolvimentos, a Coréia do Norte anunciou sua intenção de retomar programas de desenvolvimento de sua tecnologia nuclear, impedir a visita de inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), expulsando os que estivessem no país, e de romper o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

A retórica de W. Bush com relação à Coréia do Norte assemelhava-se à aplicada ao caso iraquiano, e o país também foi incluído na lista de países que patrocinam o terrorismo. Como indicam Daalder e Lindsay (2003), alguns neoconservadores haviam colocado a Coréia do Norte como alvo de uma futura intervenção preventiva pós-Iraque, seguindo as da Síria e do Irã. A situação geopolítica da região asiática, na qual se encontram presentes potências como a China, a Rússia e o Japão[83] e a comprovada posse de capacidade bélica da Coréia do Norte colocaram os planos da administração Bush em compasso de espera. Individualmente, os EUA continuaram fazendo uso do poder bélico norte-coreano para amparar suas justificativas de instalação do sistema de defesa anti-mísseis na Ásia e na Europa Oriental, o que desagrada Rússia e China.

No escopo regional, o foco norte-americano foi forçado a se mover do uni ao multilateralismo em associação com as Nações Unidas e a instalação, das "Conversações das Seis Partes" (*Six Party Talk*). Desde 2003, as rodadas envolveram a participação de EUA, Rússia, Japão, China, Coréia do Norte e Coréia do Sul e tiveram como objetivo negociar a situação do programa nuclear norte-coreano, oferecendo garantias mútuas de não-agressão e ajuda. Não só os EUA e o Japão, alvos das ameaças norte-coreanas, viam com desagrado o programa, mas também Rússia e China dado o potencial desestabilizador do regime e o risco do aumento da presença dos EUA. No período inicial de discussões 2003 a 2007 poucos foram os avanços.

[83] Destas, Rússia e China são potências nucleares e membros permanentes do CSONU. Na região, outras potências nucleares são Índia e Paquistão. O Japão, apesar das ameaças e do sentimento de vulnerabilidade, ampara-se ainda na proteção do guarda chuva nuclear norte-americano.

O ano de 2008, porém, representou um ponto de virada nas negociações, sustentado na nova crise norte-coreana e na dos EUA, que levaram a concessões de ambas as partes. A China desempenhou papel essencial na condução destas negociações diplomáticas, sendo reconhecida como relevante mediadora. Na última semana do mês de Junho, a Coréia do Norte entregou por meio de autoridades chinesas um documento no qual se comprometia a desativar seu programa nuclear em troca de alimentos e energia. Definida pela Casa Branca como um "passo importante, ainda que inicial", sujeito à verificação, esta ação norte-coreana teve como resultado a retirada do país da lista dos países patrocinadores do terrorismo e do ato de comércio com o inimigo.

A desativação e posterior destruição do reator de Yognbyon, a suspensão da venda de matérias e tecnologias a países como Paquistão, Irã, Iemen, Líbia e Síria, a verificação do restante da infra-estrutura do programa são parte do acordo (demais reatores Youngdoktong, Taechon, Pyongyang, Sinpo, instalações de mísseis balísticos Yong-jo ri, Musudan-ri, Sangnam-ri, sítios de mineração de urânio-Pakchon, Sunchon, Pyongsan e de teste nucleares-P´unggye-yok). Para o médio prazo, prevê-se a institucionalização da Conversação das Seis Partes em um mecanismo de segurança para o Nordeste da Ásia (*Northeast Asian Peace and Security Mechanism*). A dinâmica de pressões e incentivos aplicada à Coréia do Norte foi recuperada no projeto da Diplomacia Transformacional do Departamento de Estado dos EUA. Paradoxalmente, o acordo de 2008 assemelha-se ao de 1994, definido pelos neocons como prova da fraqueza dos EUA.

O novo acordo não resistiu à posse da nova presidência norte-americana em Janeiro de 2009, com a Coréia do Norte retomando sua ofensiva, inclusive com a realização de novos testes nucleares com mísseis. Em resposta, mantendo seu compromisso com o multilateralismo, as restantes "cinco parte" condenaram a ação norte-coreana. A situação da península continua instável, assim como os jogos de barganha e poder que envolvem o programa nuclear norte-coreano e as potências regionais.

C) A China

Se no início dos anos 1990, o Japão era classificado como o motor do desenvolvimento asiático e mundial, a China era percebida pelo Ocidente como um país do Terceiro Mundo com sinais significativos de crescimento

econômico, mas elevado potencial de instabilidade devido a contradições domésticas entre o regime comunista e tendências reformistas que defendiam a liberalização e democratização.

Em Junho de 1989, depois de um ciclo de protestos iniciados na capital Beijing, os acontecimentos de Tiananmen (classificados pela mídia ocidental de massacre na Praça da Paz Celestial) pareciam sinalizar crise similar a da URSS e a perda de influência do Partido Comunista Chinês (PCC). Todavia, duas décadas depois da Queda do Muro, a China consolidou-se como um dos pilares do novo sistema internacional, definida ao lado de Brasil, Índia e Rússia como uma nação emergente. Como indica Yahuda,

> *A China pode ser entendida como um poder regional com influência global (...) No período desde o fim da Guerra Fria, a China recuperou-se do estigma do massacre de Tiananmen para surgir no início do século XXI como o poder em ascensão na Ásia (YAHUDA, 2004, p. 158 e p. 281)*

Avaliando o caminho chinês de 1989 a 2009, as raízes do processo de ascensão encontram-se na década de 1970 quando, diferente da URSS, o PCC liderado por Deng Xiaoping (1977/1999) deu início a um conjunto de reformas econômicas e políticas no país após derrotar os tradicionalistas em uma série de lutas internas que eclodiram com a morte de Mao Zedong em 1976. Tais lutas tinham como antecedentes as disputas remanescentes do rompimento sino-soviético da década de 1950 e da Revolução Cultural de 1966.

Também estava sendo colocada em questão a aliança com os EUA estabelecida por Mao em 1969, e fortalecida nos primeiros anos de 1970, que havia promovido a reinserção da China no sistema das relações internacionais como potência[84]. Como parte desta reinserção e do acordo bilateral, os EUA deixaram de reconhecer a soberania de Taiwan e, em troca, a China se comprometeu a preservar a autonomia da ilha, questão pendente geopoliticamente.

[84] Parte da estratégia da detenté de Nixon e Kissinger, a reaproximação com a China Continental (República Popular da China, RPC) em detrimento das relações prévias com a China Nacionalista (Taiwan) fazia parte do projeto norte-americano de estabelecer um triângulo estratégico entre Washington-Beijing-Moscou (tripolaridade), enfraquecendo os soviéticos. A China Continental, ao lado dos EUA, da URSS, da Europa Ocidental e do Japão formavam uma pentarquia de poder que, na avaliação de Kissinger, era o núcleo do equilíbrio do poder mundial.

A chegada de Deng ao poder consolidou o caminho da modernização no final da década de 1970, encerrando, pelo menos temporariamente, os choques internos que ressurgiriam em 1989. Na oportunidade, as novas contradições que levaram a Tiananmen não ocorreram entre tradicionalistas e reformistas, mas sim entre os reformistas divididos entre os que defendiam a continuidade de um ritmo gradual de ajustes e os que buscavam a aceleração do processo. Além de representarem forças internas, os reformistas radicais eram percebidos como aliados ocidentais, surgindo hipóteses de interferências.

A China, como a Rússia, é alvo de freqüentes críticas dos EUA e da Europa Ocidental sobre o caráter de seu regime político, o que gera crises periódicas em temas como democracia, direitos humanos, censura e a soberania de regiões chinesas como Tibet e Taiwan. Um dos principais temores chineses é a repetição do padrão de ingerências e interferências externas que se encontram associadas ao seu declínio nos séculos XIX e XX (até 1949), que colocaram em xeque sua soberania estatal, integridade e identidade civilizacional. Apesar do reconhecimento que parte destas dificuldades ocorreram pelo fechamento do país ao mundo e seu isolamento, a percepção de risco frente ao Ocidente e nações asiáticas (Japão) é parte importante dos cálculos estratégicos chineses.

Apesar destas tensões, em 1989, mais uma vez a corrente liderada por Deng prevaleceu, superando os temores de que estas contradições internas ao regime levassem a uma quebra político-econômica similar à soviética e de seu bloco. A reação governamental não veio sem custos internos e externos como a decretação da Lei Marcial, perda pontual de crescimento, elevação de instabilidade interna e o distanciamento e pressões externas de potências como os EUA no campo dos direitos humanos. Todavia, a China logrou, no pós-1989, avançar o projeto de desenvolvimento iniciado em 1978 quando

> *(...) o país adota a Política das Quatro Modernizações, que consagra reformas internas como a descoletivização gradual da agricultura, a introdução de uma economia mercantil dentro de uma estrutura socialista, a criação de áreas específicas para a captação de capital e tecnologias estrangeiras e instalação de empresas trasnacionais, destinadas principalmente à exportação (...) posteriormente conhecidas como Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) (....) Era o ponto de partida do que Deng Xiaoping denominaria de Economia Socialista de Mercado. (VIZENTINI, 2007, p. 56 e p. 59)*

Em resumo, a Política das Quatro Modernizações priorizava reformas nos setores da indústria, agricultura, defesa e cultura, visando reintegrar a China nos principais fluxos da economia mundial, orientados pelos paradigmas da RTC. Controlado pelo PCC politicamente, as reformas sustentavam-se, conforme análise de Vizentini, na base material e estabilidade política do regime socialista. Estes fatores forneciam vantagens comparativas ao desenvolvimento, como infraestrutura e mão de obra disponível para alavancar os estágios preliminares do crescimento. Outro elemento relevante eram os recursos financeiros provenientes da diáspora chinesa na Ásia, o que reforçou o nível de investimentos internos e funciona como elemento de força geopolítica.

Para que estas vantagens pudessem ser aproveitadas permitindo um salto qualitativo do país, era preciso a captação de novas tecnologias para a modernização e a atração de empresas que estariam interessadas em instalar-se no território chinês, diversificando a economia local, dinamizando seu crescimento e possibilidades de empregabilidade, capacitando-a a competir nos mercados asiático e internacional. O espaço preferencial das ZEEs permitia atingir estes objetivos de desenvolvimento e de controle da reforma, tornando-as plataformas de exportação.

A interação entre propósitos de mercado capitalistas e a reforma do paradigma produtivo chinês e da preservação da ordem política administrada pelo PCC levou à classificação deste modelo como Economia Socialista de Mercado. O grande desafio para a construção deste modelo misto era a combinação de um novo modo de produção com a preservação do regime, que controlaria a evolução deste processo e a sua disseminação pela sociedade de forma gradual.

Bem sucedida, esta estratégia permitiu que o país alcançasse taxas de crescimento significativas a partir da instalação das reformas, padrão que tem se repetido ao longo dos anos mesmo em épocas de crise como 1997/1998 e 2008/2009. Com isso, além dos "Tigres Asiáticos", ganhou força a imagem do "Dragão Chinês". A média do crescimento é de cerca de 8 a 10% anuais, com o país preservando sua posição autônoma na definição de suas políticas econômicas. Diferente do Japão que ao longo dos anos 1980 e 1990 alterou seu câmbio por conta de pressões dos EUA, a China mantém o controle de suas taxas sem interferência externa. Em termos comerciais, a China tornou-se a maior vendedora de produtos ao mercado norte-americano, responsável por parte significativa de seu déficit comercial e uma das maiores financiadoras da dívida externa dos EUA.

As principais transformações internas relacionadas à implementação da Economia Socialista de Mercado, além do crescimento econômico e desenvolvimento acelerados, foram a urbanização considerável do país, em particular nas ZEEs e áreas próximas. Cidades como Xangai e Beijing sofreram uma mudança significativa em sua face, assumindo perfis ocidentais com arranhacéus modernos, ainda que o país busque em grande medida preservar suas tradições. Estes símbolos de progresso foram acompanhados pelo aprofundamento de contradições entre o campo e a cidade, derivadas de uma considerável migração interna. Esta migração gera inchaço populacional em algumas regiões, que passam a sofrer com desemprego, enquanto outras recuam em seu desenvolvimento.

Além de afetadas por estas transferências de população, as regiões rurais, e o interior do país, não foram beneficiadas na mesma medida que as urbanas, acentuando-se assimetrias pela lenta redistribuição de riqueza. Uma das acusações mais freqüentes do Ocidente à China é justamente a ausência deste processo, que leva à preservação da pobreza e dos baixos salários, o que permite a produção a custos baixos. A acusação é refutada pela China, mas é um tema que se consiste, ao lado dos direitos humanos, em um contencioso freqüente no eixo Norte-Sul da política externa chinesa (similar a de outros países em desenvolvimento como Brasil e Índia).

O dilema demográfico continua pendente, com a manutenção da expansão populacional a despeito da manutenção das políticas como a do filho único e a disparidade de nascimentos de homens e mulheres. O sucesso da modernização na indústria não teve contrapartida no campo, permanecendo como fonte de vulnerabilidade a questão dos alimentos e da obtenção de recursos para a sustentação do crescimento como matérias primas e energia. Esta vulnerabilidade explica o movimento externo de aproximação com os continentes africano e americano.

Os custos ambientais do crescimento chinês assemelham-se as do início do capitalismo no hemisfério norte. A dinâmica capitalista afeta as relações sociais e pressiona a política interna, no que se refere ao difícil equilíbrio entre tradição, abertura econômica e transformação social, a lógica da solidariedade e a do lucro (que pode ser sintetizado no dilema de administrar a preservação da ordem política socialista com democracia social e demandas liberais).

Parte destas contradições, assim como sobre o ritmo das reformas eclodiu em 1989, mas desde então a liderança do PCC tem conseguido manter o

projeto do gradualismo. Grande parte deste sucesso depende da continuidade do crescimento econômico e da capacidade de adaptação da classe dirigente conduzindo a troca de gerações no poder. Esta troca tem se dado sem quebras, como permite a inclusão gradual de novos participantes no poder, evitando contradições que colocariam em risco a estabilidade interna: as sucessões de Deng a Jian Zemin e de Zemin (1999/2002) a Hu (2002 em diante) são prova desta tática e do salto qualitativo e modernização da sociedade, cujo ritmo é similar no âmbito externo.

No campo das Relações Internacionais, a contrapartida da política das Quatro Modernizações foi a superação do isolamento inicial do período pós-revolucionário e do viés da luta de classes em escala global, tendo como base a redefinição da identidade e agendas chinesas. Como sustenta Yahuda, a China buscava no final do século XX a retomada de sua posição como potência, fazendo uso das lições do passado para não repetir tendências de insularidade e isolamento, também se preservando do que considera, como analisado, um dos principais riscos a sua sobrevivência como Estado que é a interferência e ingerência de poderes externos.

Este processo de redefinição tem como ponto de partida, ainda na gestão de Mao, dois pilares: a teoria dos três mundos e a aliança estratégica com os EUA. Durante a Guerra Fria, a teoria dos três mundos estabelecia que o sistema internacional estava dividido entre as potências hegemônicas (EUA e URSS), as potências não hegemonistas (Europa Ocidental) e o terceiro mundo, do qual a China fazia parte. Como aponta Vizentini, a percepção era de um cenário no qual se opunham os eixos Leste/Oeste e Norte/Sul, cada qual com sua lógica particular. De forma pragmática, a China se definia como membro do Sul, tendo como prioridades seu desenvolvimento e modernização.

O segundo pilar, a aliança estratégica com os EUA, era avaliada como instrumental para a obtenção do desenvolvimento e contraponto à URSS. Ambos fundamentos tinham como foco o fortalecimento interno, percebido como função da reafirmação da autonomia e soberania chinesas interna e externamente por meio de uma política de integração e não confrontação seja no âmbito regional ou global. Nos anos 1980, estas prioridades eram simbolizadas pelo discurso da paz e do desenvolvimento, mas ainda com uma atuação de relativo baixo perfil internacional devido à prioridade "primeira" atribuída à consolidação da economia, percebida como função da solidez do Estado, sua soberania e autonomia.

A partir do sucesso das Quatro Modernizações, o fim da Guerra Fria e a superação dos eventos do Paz Celestial em 1989, a política externa chinesa observou a consolidação de uma atuação de alto perfil, adaptando seu discurso e agenda às novas realidades do poder mundial. Esta adaptação manteve a prioridade da paz e do desenvolvimento, acompanhados de um viés mais assertivo, a centralidade do relacionamento com os EUA e a identidade da China como país do Terceiro Mundo e em desenvolvimento. A partir desta identidade, visa-se a consolidação do eixo de cooperação Sul-Sul e, nas últimas duas décadas, reforça-se a defesa do multilateralismo, do multipolarismo e da reforma da ordem internacional neste âmbito e nas relações Norte-Sul de um ponto de vista de defesa da autonomia e democratização do sistema internacional. Na consecução deste projeto, a interação entre o externo e interno é destacada, uma vez que a projeção internacional do país é função de sua condição doméstica. Como avalia Altemani,

> *(...) o objetivo primário da atual política externa chinesa concentra-se na manutenção de altos índices de crescimento através do aprofundamento da reforma econômica direcionada para o mercado; em segundo, a defesa da soberania e unidade nacionais e, em terceiro, sua transformação em um grande poder (regional e/ou internacional). Assim, os desafios econômicos são considerados fundamentais e inseparáveis dos elementos básicos de segurança nacional: independência, soberania e estabilidade. (ALTEMANI, 2007, p. 275)*[85]

Para a consecução destes objetivos, a China define a sua relação bilateral com os EUA como prioritária, aceitando de forma pragmática e realista a condição de superpotência restante dos norte-americanos e a interdependência. O intercâmbio é avaliado como detendo caráter instrumental para a sustentação do crescimento econômico chinês e a preservação do equilíbrio de poder regional asiático (com os EUA fornecendo um contrapeso ao Japão, à Índia e à Rússia igualmente poderes regionais). Nesta etapa

[85] As relações internacionais da RPC são oficialmente definidas pelo Ministério das Relações Exteriores como uma "Política Externa Independente de Paz" cujos "objetivos fundamentais são a preservação da independência, soberania e integridade territorial da China, criando um ambiente internacional favorável para a reforma, abertura e construção da modernização chinesa, mantendo a paz mundial e promovendo o desenvolvimento mundial." Disponível em http://www.fmpre.gov.cn/eng/wjdt

inicial do pós-Guerra Fria, além disso, o apoio norte-americano era avaliado como essencial para que a China atingisse seu objetivo prioritário de integrar a OMC como membro pleno, o que ocorreu em 1999, sendo reconhecida como economia de mercado. Novas hipóteses sobre o ordenamento mundial falam da transição desta aliança regional para o nível global, formatando um G2 (o que poderia afastar a China do eixo Sul).

A agenda chinesa de modernização de suas relações internacionais tem como uma de suas prioridades, além da sustentação do relacionamento com os EUA, a ampliação de sua participação em organizações internacionais multilaterais globais e regionais. Esta participação soma-se ao papel relevante exercido pela China como único país em desenvolvimento membro permanente do CSONU e é avaliada como fundamental para arregimentar credibilidade à imagem chinesa. A ação legítima via OIGs é percebida como uma forma eficiente de buscar os interesses chineses sem gerar choques ou desconfiança de outros atores, canalizando a crescente potência econômica do país e sua relevância política por meio de canais reconhecidos de negociação.[86] O inverso também se aplica com a China fazendo uso destas estruturas como forma de igualmente conter e canalizar a influência de seus vizinhos asiáticos e parceiros globais.

Neste quadro, a China tornou-se membro da APEC em 1991, do ASEAN-ARF em 1995, da citada OMC em 2001[87] e desempenha papel central nas Conversações das Seis Partes como visto no item anterior. Além disso, em 2001, estabeleceu a OCX com a Rússia (2.3) e desde 2003 está ao lado do Brasil e outras nações em desenvolvimento no G20 comercial e no BRIC (Capítulo 4). Na última década, a China tem defendido a reforma das OIGs, como a expansão do G8 para a inclusão das nações em desenvolvimento, reivindicação que compartilha com as demais nações emergentes Brasil e Índia no eixo Sul-Sul de sua agenda.

Esta estratégia, contudo, não significa o abandono da prioridade da relação com os EUA como destacado e nem um projeto aberto de contestação

[86] Para os demais países, a presença chinesa nas OIGs é percebida tanto como positiva como uma ameaça, em particular no caso da OMC e sua definição como economia de mercado, que permite a expansão de sua ação global. Por outro lado, o aumento desta presença garante o compromisso chinês com regras e estruturas multilaterais, que, no caso dos EUA é definido como uma tática de "engajar para conter".

[87] A entrada da China na OMC estava prevista a princípio para 1999 mas foi adiada devido a desacordos com os EUA por conta do episódio do bombardeio da embaixada chinesa na ex-Iugoslávia, que, ao lado do incidente da queda do avião espião norte-americano em território chinês em 2002 se consistiram nas piores crises diplomáticas recentes.

da hegemonia. Demonstra, porém, que esta é uma relação bilateral que não envolve a subordinação ou alinhamento com os norte-americanos ou impede a procura de alternativas externas. A diplomacia chinesa apresenta um discurso pacífico pró-multipolaridade e pró-multilateralismo compartilhado com outros países em desenvolvimento e PMDRs, investindo no eixo Sul-Sul da diplomacia (sem deixar de levar em conta a citada hipótese do G2).

Depois dos atentados e da ascensão de Bush filho ao poder, a relação bilateral sofreu, como outras norte-americanas, certo recuo devido ao padrão unilateral e ofensivo priorizado pelos neoconservadores. Na NSS-2002, a China e a Rússia são definidas como potências a serem observadas como possíveis riscos e ameaças à segurança do país. Ambas são definidas como nações de perfil autoritário e não democráticas, em transições instáveis, o que gerou preocupações com relação às ações dos EUA. O avanço norte-americano na Ásia Central representava ameaça às fronteiras e interesses sino-soviéticos devido ao seu potencial de fragmentação em uma região já volátil e rica em recursos naturais.

Este recuo intensificou a abertura de mais alternativas de política externa globais e regionais para China tanto no âmbito estatal quanto multilateral. Regionalmente, as trocas político-estratégicas com a Rússia foram as que mais evoluíram devido a interesses comuns nos campos da tecnologia militar (nuclear e convencional), energia, estabilidade regional, preservação de fronteiras e integridade territorial, contenção do poder e das interferências dos EUA e reforma da ordem internacional privilegiando o multilateralismo e multipolarismo.

Em algumas questões como a proliferação nuclear no Irã, a posição sino-russa diverge da ocidental (EUA e UE) na imposição de sanções ao regime de Teerã. Esta convergência estratégica não eliminou plenamente a percepção de ameaça russa na agenda chinesa devido a tendências simultâneas de crise e ressurgimento da antiga superpotência, além do fato da Rússia, ou qualquer outra nação, poder ainda substituir o papel econômico e político desempenhado pelos EUA no país.

As relações com a Índia e o Japão caminham mais lentamente e aproximação de ambas com os EUA, o acordo nuclear EUA-Índia e a parceria nipo-americana são percebidas de forma realista como possíveis riscos aos interesses chineses. O mesmo referencial aplica-se à UE, considerada pela China uma zona de oportunidade econômica, mas política e estrategicamente compartilhando interesses e valores com os norte-

americanos. A unidade transatlântica sustenta-se nas críticas à China no campo da democracia, direitos humanos e auto-determinação, assim como acusações de exploração de mão de obra e baixos salários, o que desagrada a China. Sistematizando estas dinâmicas, Yahuda considera que

> *A China estabeleceu relações funcionais com os EUA, baseadas no reconhecimento que apesar de suas diferenças e de conflitos ocasionais de interesse, os dois Estados compartilham o compromisso de preservar a ordem internacional na região na qual ambos se beneficiam. A China também desenvolveu relações não-conflitivas com os outros poderes regionais, Japão, Rússia e Índia. As trocas econômicas estão crescendo (...). A China desenvolveu relações com vizinhos menores por meio de instituições multilaterais (...) A ascensão da China não necessariamente virá às custas dos outros e a hegemonia norte-americana pode acomodá-la (...) existe pouco no ambiente internacional que pode atrapalhar esta "ascensão pacífica." (YAHUDA, 2004, p.309-310)*

Se no ambiente internacional poucos seriam os obstáculos à ascensão, permanece a interação entre temas que mesclam dilemas domésticos e externos da China. Como a Rússia, a China considera questões relativas a seu entorno regional não só como demandas de política externa, mas da interna. Neste campo, temas altamente sensíveis correspondem à unidade estatal chinesa simbolizados por problemas de autodeterminação e minorias, como Tibet, Xinjiang[88] e Taiwan.

No caso do Tibet, parte do território continental chinês, crises periódicas relacionam-se às demandas de soberania e à ação do Dalai Lama, que encontram ressonância no Ocidente. Em relação a Taiwan, a questão é mais complexa, remetendo à cisão entre China Continental e Nacionalista em 1949. Como discutido, de 1949 a 1969, os EUA reconheciam a China Nacionalista (Taiwan) como China e aplicaram à Ilha as mesmas políticas de desenvolvimento dirigidas aos Tigres e ao Japão. No CSONU, a cadeira de membro permanente pertencia a Taiwan.

Esta condição alterou-se a partir da detente, quando os EUA reconheceram a soberania da China Continental (Comunista) e promoveram

[88] O avanço do fundamentalismo islâmico nesta região é uma das preocupações compartilhadas entre Rússia e China. Em 2009, confrontos étnicos foram observados nesta localidade.

sua reinserção no jogo de poder mundial, no que foi definido como "Política de Uma Só China". A RPC passou a atuar no CSONU e estabeleceu a relação preferencial com os EUA. Taiwan permaneceu uma Ilha separada da RPC (que a define como província rebelde) e autônoma. A China comprometeu-se a não invadir Taiwan, enquanto os EUA não forneceriam armas ofensivas de longo alcance à Ilha e não a tratariam oficialmente como Estado. Esta posição intermediária de Taiwan gera conflitos periódicos entre os EUA e a China, devido a acusações mútuas de rompimento deste acordo de cavalheiros, estando em jogo o projeto chinês de reconstrução de suas fronteiras continentais e extracontinentais.

Este projeto é representado pela reincorporação não só de Taiwan, mas de territórios no Mar do Sul da China em disputa com Taiwan, Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei e localidades antes sob domínio colonial europeu que foram devolvidos à China, Macau (1997) e Hong Kong (1999), respectivamente por Portugal e Inglaterra. Destes, permanecem em aberto as questões do Mar do Sul da China e da Taiwan que, contudo, tem revelado, além das tensões que envolvem os EUA, dinâmicas reais de aproximação entre as duas Chinas. A crescente interdependência econômica e a identidade cultural não deve ser subestimada e é simbolizada na expressão "Uma Nação, Dois Sistemas", similar à convivência estabelecida com Hong Kong. Um constante investimento na modernização das forças armadas chinesas também ampara estas e outras estratégias, buscando maior modernização e eficiência.

Na primeira década do século XXI, estes desenvolvimentos permitiram que a China consolidasse mais uma etapa de sua política externa de alto perfil. Um dos grandes símbolos deste período foi a realização das Olimpíadas de 2008 em Beijing. De grande repercussão mundial, o evento foi antecedido por algumas tensões com os EUA e a UE devido a protestos no Tibet. O que prevaleceu foi o sucesso das Olimpíadas, que representou um ganho político-diplomático para a China e demonstrou a consolidação de seu perfil internacional.

Além dos temas abordados, a China explorou fontes diversificadas de atuação, ampliando sua ação na África, no Oriente Médio e na América Latina visando a abertura de novas oportunidades econômicas (mercados, energia, alimentos e matérias primas) e políticas (aliança em OIGs, defesa da paz, desenvolvimento, multilateralismo e multipolaridade). Nestes continentes, além das relações com potências médias como Brasil e África do Sul, a China buscou aproximar-se de PMDRs.

Na África, a China desempenha importante papel no processo de renascimento do final dos anos 1990, tornando-se fornecedora de ajuda e financiadora de obras de infraestrutura em nações como a Nigéria e o Zimbábue. Em contrapartida, o aumento do intercâmbio comercial e energético com o continente tem permitido a China consolidar uma nova zona de influência estratégica e buscar recursos (energia, alimentos e matérias primas) e mercados que sustentem o seu desenvolvimento. Estratégia similar aplicou-se na América Latina e no Oriente Médio. Estas três regiões, segundo dados do Ministério de Comércio da China, foram as de maior crescimento das exportações chinesas em 2008: o intercâmbio com a América Latina cresceu 47,6%, com o Oriente Médio 41,6% e 40,4% com a África.

Embora cada uma destas regiões ainda represente baixa percentagem de participação no total das exportações chinesas (entre 3 e 5%) são trocas com potencial de crescimento, enquanto os mercados norte-americanos e europeu (20 e 25% do total das exportações) encontram-se em desaceleração (em particular o dos EUA), envolvendo choques políticos. Tais choques tendem a ser minimizados com os países do Terceiro Mundo devido à compatibilização de interesses e, no caso, da África, existe uma maior tolerância chinesa com questões humanitárias e políticas, do que a Ocidental. Para economias de maior porte, a expansão das exportações chinesas, contudo, gera desequilíbrios na balança comercial com impactos sob indústrias domésticas, como é o caso da relação China-Brasil.

A expansão da atuação chinesa nestes campos, cobrindo vácuos de poder dos EUA e da Europa, negociando politicamente com mais habilidade certas questões diplomáticas e internas dos parceiros, vem sendo objeto de constante atenção, principalmente dos norte-americanos. Desde a segunda metade do governo Bush filho, a diminuição de tensões com a China e a sua redefinição como parceira regional prioritária como analisada é presente na agenda dos EUA. Da mesma forma, os EUA retomaram sua aproximação com a África em resposta aos avanços chineses e, em menos medida, indianos e brasileiros. Pelo menos no discurso, a administração Obama promete à África e outras regiões em desenvolvimento maior atenção e recursos, o que é questionável dados os constrangimentos internos político-econômicos do país.

Em um balanço geral, a China reforçou sua presença regional e global nas duas últimas décadas, beneficiando-se de seu crescimento econômico e de sua habilidade política em sustentar sua estabilidade e conquistar alianças amplas no sistema internacional. A despeito dos inúmeros desafios que

permanecem para a continuidade a longo prazo deste processo, estando em jogo também a reação das demais potências a sua crescente presença e influência na esfera estatal e multilateral, a China é um dos mais relevantes referenciais do reordenamento da política internacional.

D) O Subcontinente Indiano: Índia e Paquistão

Durante a Guerra Fria, a Índia esteve à frente do movimento neutralista e dos não-alinhados, orientando sua política externa em torno dos princípios da coexistência pacífica. Um perfil de atuação autônoma e terceiro mundista esteve atrelado a estas visões. Apesar deste neutralismo, havia uma aproximação significativa com o bloco soviético, enquanto o rival regional mais significativo da Índia, o Paquistão, sustentava laços estratégicos com os EUA. Esta rivalidade, remanescente dos tempos coloniais, envolve território como os da Caxemira[89] e é caracterizada por elevado potencial de instabilidade, opondo a majoritariamente hindu Índia e o muçulmano Paquistão (ver VIZENTINI, 2007).

A corrida armamentista entre Índia e Paquistão, ambas potências nucleares é característica deste cenário, assim como uma rivalidade estratégica entre a Índia e China, remanescente da bipolaridade e que se sustenta, sob novos termos, no pós-Guerra Fria. Nos anos 1980, ao lado de outros parceiros regionais, a Índia esteve à frente da criação da SAARC, visando o incremento de trocas comerciais entre os países do subcontinente indiano.

Com o pós-Guerra Fria, tanto a política externa indiana quanto a paquistanesa sofreram inflexões significativas, observando-se o realinhamento de suas parcerias e reposicionamento no equilíbrio mundial. Em termos de poder relativo, a Índia detém inserção regional e global de maior relevância que o Paquistão, estando inserida no grupo de nações emergentes. O peso do Paquistão cresceu depois dos atentados de 11/09 e das operações militares norte-americanas no Iraque, mas principalmente, no Afeganistão, com quem compartilha porosa fronteira comum, circunscrevendo-se a esta dimensão regional e de suas relações com a Índia. Diferente da Índia, que se consiste em um regime democrático sólido e estabelecido desde sua independência

[89] As guerras entre Índia e Paquistão pelo controle da Caxemira ocorreram em 1948 e 1965 e 1971 devido à independência da Bangladesh. Grupos separatistas muçulmanos que defendem a autonomia da Caxemira tanto de Índia quanto de Paquistão são fonte de instabilidade. No pós-Guerra Fria, tensões igualmente emergiram.

em 1946, o Paquistão caracteriza-se pela alternância entre governos autoritários e períodos democráticos, e elevado grau de fragmentação e instabilidade interna[90].

Antes de 11/09, o Paquistão encontrava-se relativamente marginalizado no sistema internacional, e havia passado de aliado a inimigo na definição da política externa dos EUA por causa de seus programas de proliferação de ADMs. O país enquadrava-se na lista dos Estados bandidos e patrocinador do terrorismo internacional, com o regime de Pervez Musharraf sendo definido como autoritário. Depois dos atentados terroristas, contudo, o Paquistão foi redefinido pela administração W. Bush como aliado na luta contra o terrorismo. O assassinato de Benazir Bhutto na campanha eleitoral de 2008 e as dificuldades de redemocratização são focos de tensão, assim como o avanço do fundamentalismo. Com o prolongamento da Guerra no Afeganistão o combate ao talibã estende-se cada vez mais ao território paquistanês.

Para a Índia, a aproximação entre os EUA e o Paquistão foi percebida com preocupação, assim como o risco de ampliação da Guerra do Afeganistão (permanecendo os efeitos do conflito do Iraque). Em termos bilaterais, a relação Índia e Paquistão alterna desde o fim da Guerra Fria momentos de elevada tensão com tentativas de mediação diplomática em torno de três questões: a capacidade nuclear mútua, a acusação de que o Paquistão patrocinaria grupos terroristas fundamentalistas islâmicos que atacam a Índia (ou que não os reprimiria) e a disputa pela Caxemira.

No período de 1998 a 1999, ambos iniciaram uma rodada de conversações de paz sobre a Caxemira que terminou sem sucesso e gerou uma mobilização militar na fronteira. Estas conversações foram acompanhadas em 1998 por testes nucleares e uma sequência de desencontros políticos. Em 2001, realizou-se uma nova Cúpula sem resultados e, em 2002, uma guerra quase eclodiu. Uma trégua somente ocorreu em 2003 e as negociações foram retomadas em 2004, que levaram a uma desmobilização militar. Foram restabelecidas vias de transporte e comunicação entre as nações. No ano de 2008, estas iniciativas sofreram retrocesso devido aos ataques a Mumbai na Índia, existindo diversas tentativas de retomar o processo de paz em 2009.

[90] Não se deve subestimar as tensões sociais na Índia. As divisões refletem-se nas disputas eleitorais entre o Partido do Congresso (liderado originalmente por Jawaharlal Nehru, ao qual pertenceram Indira Gandhi e Rajiv Gandhi, ambos assassinados, Sonia Gandhi mantém –se atualmente como liderança da família, mas sem a mesma visibilidade), o Bharatiya Janata (BJP) de teor nacionalista e o Partido Comunista da Índia de inspiração marxista.

A despeito das constantes dimensões de instabilidade envolvidas na relação bilateral com o Paquistão, a Índia tem promovido um considerável salto qualitativo em suas relações internacionais globais e regionais. Em termos regionais, uma maior prioridade ao SAARC e a política de "Olhar para o Leste" consistiram-se em importantes iniciativas. Em termos globais, como outras potências periféricas médias em desenvolvimento, a Índia define sua presença e atuação como a de um país de Terceiro Mundo e compartilha da defesa de construção de um sistema internacional multipolar e multilateral, visando a democratização das OIGs como a ONU e o G8, reduzindo as assimetrias nas negociações multilaterais como as da OMC. O eixo Sul-Sul de agenda externa é definido como prioritário, sem que isso represente o abandono do Norte-Sul, preservando elevado grau de autonomia em suas decisões políticas, econômicas e estratégicas.

O desenvolvimento econômico como base da projeção de poder regional e global é similar a da política externa chinesa. As reformas indianas iniciaram-se no início da década de 1990 e tem permitido a manutenção de níveis médios de crescimento do PIB em torno de 8 a 9% na última década. Neste período, o setor de serviços tornou-se dominante, havendo uma melhora de indicadores sociais internos. Todavia, os níveis de pobreza no país são ainda bastante elevados, ao lado das assimetrias entre as zonas rurais e urbanas. Problemas sociais e demográficos adicionais que devem ser mencionados referem-se à preservação do sistema de castas (que se choca com a aceleração do desenvolvimento e modernização capitalistas), ao excedente populacional, problemas de saúde (crescimento da AIDS) e educação. O país enfrenta o desafio de renovar sua infraestrutura básica e manter o fornecimento de matérias primas e energia para sustentar o crescimento, ampliando seus mercados consumidores, diminuindo a dependência do mercado norte-americano no qual compete diretamente com a China. Esta competição também ocorre no Oriente Médio e nos continentes africano e latino-americano por motivos similares: mercados e fornecedores de energia e matérias primas.

Ao sistema de castas, às tradições milenares e fragmentações internas, opõe-se um regime democrático consolidado com alternâncias de poder que, no final dos anos 1990 observou a consolidação do BJP como principal força de oposição com a eleição de Atal Behari Vajpayee como Primeiro Ministro. Em 2004, entretanto, o Partido do Congresso voltou ao poder, conquistando em 2009 uma nova maioria significativa, tendo Manmohan Singh como Primeiro Ministro. Desde então, Singh está à frente da crescente

assertividade externa indiana, fortalecendo os eixos Norte e Sul destas relações internacionais.

Os EUA consistem-se no principal parceiro econômico-estratégico da Índia no eixo Norte, revertendo o distanciamento da bipolaridade. O reforço da parceria inicia-se na administração Clinton que definiu a Índia como um pilar de estabilidade geopolítica no subcontinente, somado ao objetivo não declarado de oferecer um contraponto ao crescimento chinês e às presenças russa e japonesa. Foi a administração W. Bush, contudo, que elevou a relação a um novo nível, iniciando em 2001 com a eliminação do embargo no campo nuclear. A revogação do embargo estendeu-se ao Paquistão no bojo da GWT, visando solidificar o apoio de ambos no subcontinente. Entretanto, como discutido, a aproximação EUA-Paquistão manteve o aprofundamento do relacionamento em compasso de espera, até a conclusão, em 2006, de um acordo nuclear bilateral EUA-Índia.

Beneficiando em larga medida o interesse indiano, país não signatário do TNP, ainda que envolva concessões mútuas, o acordo encerrou um longo ciclo de confrontação entre os dois países no tema da proliferação datando da primeira explosão nuclear indiana em 1974. Negociado no biênio 2004/2006, o acordo tem como uma de suas provisões mais importantes o reconhecimento da Índia pelos EUA como poder nuclear e a sua aceitação da não assinatura do TNP. Mesmo assim, o texto final do acordo garante à Índia o direito de desenvolver seu programa nuclear civil e bélico, em consonância com as regras da AIEA, e com cooperação bilateral completa em ambas áreas. O fornecimento e transferência de material e tecnologia nuclear é um dos itens previstos[91], associado à cooperação nas áreas de segurança e combustível nuclear. Dentre os compromissos assumidos pela Índia, além da aceitação das salvaguardas e visitas dos inspetores da AEIA, insere-se a não transferência desta tecnologia a outros países e a colaboração com os EUA para barrar a proliferação de ADMs.

O incremento deste eixo vertical de cooperação foi acompanhado com um considerável desenvolvimento das parcerias horizontais. Em termos de parceria Sul-Sul, prioritário da política externa, a Índia aproximou-se significativamente do Brasil, consubstanciando esta relação em alianças de

[91] Além dos EUA, a Índia pode continuar negociando com outras nações na área nuclear, incluindo os acordos de cooperação com o Brasil e com a Rússia, país com o qual a Índia assinou em 2009 um contrato para fornecimento de urânio.

geometria variável como o G4 (ampliação dos membros permanentes do CSONU), o G20 e o IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul), examinadas no Capítulo 4. O país também buscou maior aproximação com os PMDRs e, ainda no âmbito das relações com potências médias, a parceria com o Brasil foi complementada com um incremento do diálogo com China e Rússia.

A despeito dos elementos de competição estratégica e temores mútuos do triângulo sino-indo-russo, a aproximação ocorre em nível econômico no âmbito dos BRIC e na identificação de interesses diplomáticos comuns pró-multipolaridade e pró-multilateralismo ao lado da reforma e democratização das relações internacionais. Com isso, além dos encontros multilaterais entre estas nações, visitas bilaterais ganham espaço, aparando arestas na Ásia.

Em resumo, tanto a Índia como as demais nações asiáticas aqui examinadas, ao lado da Rússia, que se estende pelo continente eurasiano, desempenham relevante papel no reordenamento do sistema. Este papel destaca-se em diversas dimensões de poder, com estas nações se consistindo em importantes parceiros e referenciais da diplomacia brasileira, compondo, ao lado dos EUA e da UE, sua agenda de parcerias ao Norte e ao Sul.

2.5 A África

Durante a Guerra Fria, as nações do continente africano conheceram sua independência ao longo dos anos 1950 e 1970, e se inseriram no sistema internacional segundo a lógica da bipolaridade. Assim como a América Latina, a queda do Muro de Berlim representou o risco da exclusão dos principais fluxos da política e economia internacional, retirando o poder de barganha exercido entre os blocos Leste e Oeste. Os anos 1980 também foram uma "Década Perdida" para o continente devido ao encolhimento econômico apesar de seus recursos em energia, mineração e capacidade de produção de alimentos. Enquanto no caso latino a situação foi matizada pelas iniciativas dos EUA (que mesmo assim não impediram a crise) e a razoável consolidação dos Estados locais, na África observou-se um descongelamento dos conflitos internos, a reestruturação política e a marginalização externa.

Como indica Vizentini,

> *O fim da bipolaridade e do (...) conflito Leste-Oeste, agravado pelo desmembramento e desaparecimento da União Soviética em fins de*

> *1991, fizeram com que o continente africano perdesse sua importância estratégica e capacidade de barganha, ao que se acrescentava a própria perda de importância econômica(...) O resultado foi a marginalização da África no sistema internacional e a desestrategização e tribalização dos conflitos e da política regional. As sociedades africana estão passando por um processo semelhante ao atravessado por outras regiões do mundo, qual seja, a construção dos modernos Estados nacionais (VIZENTINI, 2007, p. 203 e p. 219)*

Estas pressões colocam o continente e a maioria de suas nações com baixos índices de desenvolvimento humano e como outros Estados da Ásia Central figuram na lista da diplomacia dos EUA como "Estados falidos" (a África negra é comumente apontada como a "região mais pobre do mundo"). No início do século XXI esta situação altera-se progressivamente por meio de iniciativas de reafirmação, crescimento e a busca de soluções locais e alternativas globais, renovando o papel e a assertividade do continente, ainda que de forma assimétrica.

A) As Crises: Um Breve Balanço (1989/2009)

De acordo com Vizentini (2007, p. 160), o continente africano pode ser dividido em três subsistemas geopolíticos: o transaariano (Estados árabes do Mediterrâneo, ao Sul do deserto do Saara, Golfo da Guiné e Chifre da África), a África Central (que engloba a região dos Lagos e a região de Camarões ao Quênia) e a África Austral (correspondente ao sul do continente e as regiões de colonização portuguesa e inglesa). Cada um destes subsistemas possui realidades regionais específicas e crises localizadas ao longo dos anos 1990.

Tais crises relacionam-se a movimentos de reestruturação dos Estados nacionais a partir de clivagens sociais e geopolíticas remanescentes do período colonial e de independência, que se sobrepõem a dimensões étnicas e religiosas, muitas vezes instrumentalizadas para explicar a eclosão da violência. Igualmente, envolvem elementos de poder nacional dos Estados africanos como diamantes, petróleo e gás, além de extensões territoriais. A dimensão destes conflitos é tanto interna quanto envolve a interação de diversos Estados e ultrapassa fronteiras.

Nas últimas duas décadas, as tensões na Somália, Serra Leoa, Ruanda, Burundi, Uganda, República Democrática do Congo, Sudão, a instabilidade

no Zimbabué e o fim do Apartheid na África do Sul foram alguns dos acontecimentos que caracterizaram o continente. Outros fatos a serem mencionados são a retomada de crises entre a Etiópia e a Eritreia dos anos 1980 e o encaminhamento da situação de Angola e Moçambique.

Avaliando as linhas gerais de alguns destes conflitos, o da Somália representa uma das mais prolongadas no continente, sem ter alcançado uma situação de compromisso para a transição política. Desde 1991, quando o governo estabelecido por Mohammad Barre em 1969 foi derrubado, prevalece uma disputa pelo poder por clãs rivais (senhores da guerra) que acelerou a desintegração política nacional. A ascensão do fundamentalismo islâmico[92] e a rivalidade doméstica resistem a tentativas de transição patrocinadas pela ONU e a atual União Africana (antecedida pela Organização da Unidade Africana- OUA), incluindo operações de paz. Em 1992/1993, a operação da ONU contou com elevada presença de tropas norte-americanas, mas não obteve sucesso em suas tentativas de pacificação e teve custos diretos para as presidências Bush pai e Clinton nos EUA. Além da disseminação e continuidade da crise humanitária, um subproduto foi a intensificação de atividades de pirataria patrocinadas por grupos somalis (em particular no Golfo de Aden).

Outro foco de crise disseminou-se a partir de Ruanda. Ruanda representa um Estado pivô de uma das maiores crises políticas e humanitárias regionais do continente, com foco na disputa entre a maioria hutu e a minoria tutsi, que se estendeu ao Burundi, Uganda, Tanzânia e Zaire. De acordo com Vizentini (2007), esta disputa possui origens na dinâmica sócio-político-econômica desigual imposta pela minoria tutsi com apoio dos colonizadores alemãos e belgas. Com a independência e a ascensão da maioria hutu ao poder, este processo começou a ser revertido transformando estruturas internas, levando à eclosão do conflito nos anos 1990. O estopim da violência deu-se com a resposta do governo ruandense a uma invasão de rebeldes tutsi vinda de Uganda (Frente Patriótica Ruandesa- FPR) nos anos de 1991/1992.

A guerra civil entre os grupos rivais, tutsis e hutus, estendeu-se após os Acordos de Arusha, que passaram a ser desrespeitados pelos envolvidos no conflito de forma sistemática. Episódios de genocídio, crianças combatentes, estupros sistemáticos, expulsão de populações, fome e mutilações passaram

[92] Esta ascensão é fenômeno comum no continente, seja em Estados fragmentados como em regimes mais estabilizados como Egito e Argélia que tem recorrido à forte repressão e quebra da ordem institucional para barrar estes avanços.

a ser a realidade compartilhada pelas populações civis a partir deste conflito e a sua disseminação generalizada (classificados de crimes contra a humanidade e abusos de direitos humanos). O auge da crise ocorreu em 1994 quando,

> *(...) teve início um gigantesco massacre de hutus, que fez entre 500 e 800 mil morto, e produziu um êxodo de 4 milhões de refugiados (numa população de 7,8 milhões), a maioria em direção aos países vizinhos, principalmente o fragilizado Zaire (....) (VIZENTINI, 2007, p. 209).*

A extensão dos conflitos teve como conseqüências a disseminação de larga crise humanitária e a fragmentação política do Zaire que se tornou a República Democrática do Congo (RDC) com a deposição de Mobutu e a ascensão de Laurent Kabila. A situação na RDC, contudo, continuou se agravando devido à pressão dos rebeldes apoiados por Ruanda e Uganda. Em resposta, Kabila recebe o apoio de Zimbabué, Namíbia e Angola, intensificando a guerra civil. A primeira tentativa de encerrar este conflito ocorre em 1999 com o Acordo de Lusaka para o cessar fogo e fim das hostilidades na RDC e o seu impacto na região dos grandes lagos. Todavia, as tensões continuam a se intensificar e em 2001 Kabila é assassinado sendo substituído por seu filho Joseph Kabila.

Em 2002/2003 novas tentativas de acordo para encerrar o conflito intra e extra RDC são realizados sob o patrocínio da África do Sul. Apesar de alguns progressos, a estabilização ainda não foi alcançada, com a retomada de contatos político-diplomáticos e econômicos entre os Estados, sendo acompanhadas por permanentes disputas internas entre o governo e os rebeldes. As marcas da guerra civil na RDC estendem-se ao entorno em termos humanitários. A dinâmica de tensões hutus e tutsis pareceu ainda não se esgotar, assim como as marcas da violência são bastante presentes nas sociedades por conta dos crimes contra a humanidade abusos de direitos humanos sistemáticos realizados por todas as facções beligerantes de todos os Estados.

Entretanto, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (Tribunal de Arusha, ICTR) que fora criado em 1994 pela Resolução 955 do CSONU como parte das negociações de cessar fogo para julgar as graves violações do direito internacional e humanitário cometidas em Ruanda vem apresentando resultados significativos. A prisão e o julgamento de acusados de crimes de guerra é uma das conquistas dos últimos anos, contribuindo para o processo de transparência e reconstrução nacional de Ruanda. Também é preciso

mencionar que encontra-se em atividade no Congo a MONUC (Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo) para a implementação dos acordos de cessar fogo de 1999.

É preciso mencionar os conflitos civis em Serra Leoa que se iniciaram em 1992 e terminaram em 2002 mediante acordo de paz patrocinado pela ONU. Desde então, apesar das marcas da guerra, o país tem buscado uma relativa estabilização. O julgamento de Charles Taylor em Haia, ex-Presidente da Libéria, que teve participação direta no conflito do país, por crimes contra a humanidade insere-se nos esforços de reconciliação nacional. Este conflito também é conhecido pelas questões relacionadas aos "diamantes de sangue", referentes ao contrabando de diamantes ao ocidente pelas diversas facções da guerrilhas para o financiamento de sua manutenção (armamentos, alimentos). Algumas companhias ocidentais passaram a certificar seus diamantes como provenientes de zonas não afetadas pelos conflitos para indicar que não estariam ilegalmente importando-os por preços menores e financiando as guerrilhas.

No lado positivo, é preciso mencionar o encerramento da guerra civil em Angola entre o governo (MPLA) e os rebeldes (UNITA, uma vez que a FNLA já havia abandonado a oposição). O primeiro passo para o fim desta guerra havia sido dado em 1994 com o Protocolo de Lusaka, mas somente em 2002 com a morte de Jonas Savimbi principal líder da oposição o conflito iniciado em 1975 pode encerrar-se. Atualmente, o país, assim como Moçambique (cuja guerra civil foi de 1975/1992), atravessa um processo de reconstrução nacional, política, social e econômica. O Brasil detém um papel relevante nas missões de paz da ONU em Angola (UNAVEM[93] I- UNAVEM II- 1988/1991 e UNAVEM III 1995/1997) e como parceiro político-econômico-cultural via comércio, a CPLP e interações diplomáticas.

A situação de instabilidade no Zimbabué e seus conflitos internos causados pelo governo Mugabe (2001/2002) também são episódios que marcaram o período. A situação da Líbia de Khadafi revela momentos de incerteza igualmente, com o país transitando de Estado bandido na classificação dos EUA para buscar sua reinserção no sistema internacional ao ter abdicado de seus programas de destruição em massa.

Somada aos conflitos mencionados, a crise de Darfur[94] no Sudão iniciada em 2003 vem sendo considerada a mais grave situação humanitária do período

[93] United Nations Angola Verification Mission- Missão de Verificação das Nações Unidas para Angola.

[94] A região de Darfur é composta por três estados, Norte, Sul e Oeste. Antes da atual crise, guerras civis já haviam afligido a região.

contemporâneo, com mais de três milhões de refugiados e 300 mil mortes. Bastante complexa, a crise de Darfur envolve elementos étnicos e territoriais e inúmeras forças que se opõem ao governo central liderado por Omar al-Bashir no poder desde 1993. Indiciado pelo Tribunal Penal Internacional, Bashir é acusado por crimes contra a humanidade ao patrocinar milícias (janjaweed) que reprimem os movimentos de oposição ao governo.

Dentre os principais grupos opositores encontram-se o Movimento pela Justiça e Igualdade-JEM e o Exército de Libertação do Sudão-SLA que representam as populações não-árabes. Além disso, os janjaweed são acusados de patrocinar a limpeza étnica destas populações e de cometerem abusos sistemáticos de direitos humanos. A crise se estende ao Chade, seja em termos de deslocamento de refugiados como de conflitos armados (o país é acusado pelo governo do Sudão de armar e abrigar rebeldes do JEM).

A descoberta do petróleo no território sudanês e a timidez da comunidade internacional em responder aos primeiros movimentos do governo são apontados como os principais responsáveis pela situação que vem sendo administrada pela ONU e agências internacionais de ajuda que atuam nos campos de refugiados, oferecendo, ainda que em condições precárias, ajuda, saúde e alimentos. A atuação da ONU no país ocorre desde 2005 com Missão das Nações Unidas no Sudão e, a partir de 2007, as ações principais ficaram a cargo da UNAMID, Operação Híbrida das Nações Unidas e da União Africana em Darfur. Até 2009, esta atuação dos capacetes azuis e dos membros da UA é ainda insuficiente para deter a crise humanitária.

Deve-se destacar, que o papel desempenhado pela China no Sudão e em outras nações africanas no trato destas questões humanitárias também dificulta esforços de estabilização e de elaboração de resoluções no COSNU. Paradoxalmente, a presença chinesa funciona como uma válvula de escape e impulsionadora da recuperação africana nos últimos anos. Nem todos os países africanos inserem-se neste quadro tradicionalmente negativo de crises como acima descrito, destacando-se o papel da África do Sul e a retomada de iniciativas regionais e de estabilização que conduzem à premissa do renascimento africano. O renascimento é quase concomitante às crises, demonstrando a contínua complexidade da situação político-estratégica do continente e seus Estados.

B) O Renascimento Africano: Dos Anos 1990 ao Século XXI

Cunhada pelo ex-Presidente sul africano Thabo Mbeki, a expressão "renascimento africano" surgiu como representativa de um processo de recuperação gradual do continente a ser empreendido por suas nações a partir do reconhecimento de suas potencialidades e dificuldades. Problemas sócio-econômicos, reconstrução interna, revitalização econômica e a retomada da autonomia nas relações internacionais fazem parte deste processo. Saraiva (2007, p. 113-114) aponta como parte do processo de renascimento,

> *(....) o avanço gradual dos processos de democratização dos regimes políticos e contenção dos conflitos armados; crescimento econômico associado à performances macroeconômicas satisfatórias e alicerçadas na responsabilidade fiscal e preocupação social; elevação da autoconfiança das elites (...)*

Três dimensões podem ser analisadas como exemplos do renascimento africano: a África do Sul pós-Apartheid, o multilateralismo africano e as relações internacionais continentais. Embora não exaustivos desta dinâmica de recuperação, estes elementos ajudam a melhor exemplificar o processo em andamento a partir de suas principais características analisadas abaixo brevemente.

No que se refere à África do Sul, o encerramento da Guerra Fria representou o fim do regime de segregação racial adotado em 1948 pelo Partido Nacional conhecido como política do Apartheid. A repressão contra o movimento de resistência negro foi sistemática durante todo o período de vigência do regime, focada em partidos representativos como o Congresso Nacional Africano (CNA). Alguns dos principais líderes da oposição como Nelson Mandela foram condenados pelo regime segregacionista à prisão perpétua (1964). Criticada pela ONU desde os anos 1960, esta política gerou o isolamento do país na comunidade internacional e ações internas de repressão política e social que culminaram na década de 1980 com uma série de revoltas internas, que tiveram como ponto de partida a revolta de Soweto em 1976 (quando ocorreu o massacre de Soweto devido à forte repressão governamental). Durante a vigência do Apartheid, a nação esteve submetida a embargos econômicos, exclusão de competições esportivas oficiais e sofria boicotes na arena cultural.

O peso deste isolamento global e regional (no continente a África do Sul era vista com desconfiança e fator de desequilíbrio), do crescimento das revoltas internas, da transição do pós-Guerra Fria e da consolidação de uma posição norte-americana Anti-Apartheid trouxeram um ponto de inflexão ao regime de minoria branca. Como indica Vizentini (2007), a ascensão de De Klerk à presidência do país deu início a um processo de libertação de líderes da resistência, incluindo a de Nelson Mandela em 1990. A eliminação das restrições ao funcionamento dos partidos políticos, a reestruturação do CNA, as conversações de reconciliação nacional, a eliminação das políticas do Apartheid e o fim do isolamento internacional representam passos desta reconstrução que, em 1993, levaram ao acordo para a constituição provisória. Em 1993, Mandela e De Klerk foram agraciados com o Prêmio Nobel da Paz por seus esforços na condução do encerramento do Apartheid de forma pacífica e pela busca da reconciliação nacional.

No ano seguinte, 1994, o CNA de Mandela obteve uma vitória maciça nas primeiras eleições não-raciais (isto é, não segregadas e democráticas), instaurando o Governo de Unidade Nacional. Enquanto isso, no campo externo, a África do Sul retornava à ONU.[95] No poder até 1999, Mandela conduziu os primeiros passos da transição e o renascimento africano é, em grande medida, o renascimento da África do Sul em meio ao seu processo de reestruturação interna, redemocratização e reconciliação que, como no conjunto africano, é caracterizado por avanços e retrocessos.

Em 1996, dentre os avanços, a nova Constituição foi adotada, mas, ao mesmo tempo, o Partido Nacional intensificou sua oposição ao CNA, assim como cresceram partidos ligados à maioria negra[96]. Estes desafios foram combinados com o agravamento da situação de saúde gerada pela epidemia de HIV/AIDS e a permanência de uma situação ainda de pobreza quase que generalizada entre a maioria da população negra.

O próximo governo a se deparar com este desafio foi o de Thabo Mbeki que, após a vitória nas eleições de 1999, e a reeleição em 2004, esteve à frente do Executivo sul-africano até 2008 quando renunciou devido à perda de apoio parlamentar. Na oportunidade pesaram sobre Mbeki alegações de que teria

[95] Em 1995, instalou-se a Comissão Para a Verdade e Reconciliação sob responsabilidade de Desmond Tutu, visando investigar os crimes cometidos contra a humanidade e abusos de direitos humanos durante o período de 1960 a 1993.

[96] Em 2008, o Congresso do Povo (COPE) foi criado a partir de uma dissidência do CNA e cresce a influência de moderados da minoria branca igualmente.

prejudicado o atual presidente Jacob Zuma, acusando-o injustamente de corrupção. O processo foi retirado em Abril de 2009 e Zuma assumiu a presidência em Maio de 2009. O próprio Mbeki foi acusado de corrupção durante o governo, mas igualmente inocentado.

Em um balanço geral, o governo Mbeki conseguiu consolidar o processo de recuperação econômica (incluindo a busca da diversificação econômica e incremento das vantagens comparativas em setores como mineração) e fortalecer a transição. Mais uma vez, é preciso lembrar que este não é um processo linear, sendo caracterizado pelo risco da recessão devido à crise econômica mundial e a permanência de desigualdades no país. Porém, observaram-se progressos na redução lenta, mas gradual destas assimetrias, e conquistas no campo social como em iniciativas de combate a AIDS por meio de programas governamentais (antecedido por significativa vitória contra companhias farmacêuticas pelo acesso aos medicamentos). Neste campo, a parceria bilateral com o Brasil e depois trilateral no âmbito do IBAS é fundamental para a ampliação de programas de ajuda[97].

No campo externo, como sustenta Kornegay (2006), Mbeki desenvolveu uma política externa baseada no desenvolvimento e autonomia no qual se destacam iniciativas globais e regionais. Em termos globais, a África do Sul teve papel ativo em 2001 quando da realização da Conferência da ONU em Durban e em 2010 sedia a Copa do Mundo de Futebol, assim como consolidou o IBAS em 2003 com o Brasil e a Índia (ver Capítulo 4). Além disso, buscou uma política de aproximação com a China, os EUA e a UE, ampliando os eixos de ação diplomática Sul-Sul e Norte-Sul.

No que se refere à política regional, a reconciliação interna estendeu-se aos vizinhos e ao desempenho de um papel mais positivo e ativo no bi e multilateral, com destaque para as organizações de caráter comercial e político como a SACU (União Aduaneira da África Austral), SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral) e a Organização da Unidade Africana (OUA). Estes esforços multilaterais referem-se ao segundo pilar do renascimento africano e não só a África do Sul, mas outras nações desempenham papel importante em sua consolidação.

Analisando estes arranjos, a SACU[98] composta por Botsuana, Lesoto, Namíbia, Suazilândia e África do Sul, cujas origens datam de 1910, atravessa

[97] VISENTINI e PEREIRA, 2007 trazem análises detalhadas sobre o processo de transição sul-africana.

[98] O continente abriga a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) composta por treze países desta região como Camarões, Senegal, Gana, Guiné, dentre outros, criada em 1975.

um período de aprofundamento. Este aprofundamento é composto pela intensificação da promoção da integração econômica e do livre comércio, no qual se insere o Acordo Monetário Multilateral (MMA). A SACU tem servido de base para a negociação de acordos extracontinentais com outros blocos como a UE e o Mercosul e parceiros individuais como a China e a Índia. Além da revitalização da SACU, em 1992 foi criada a SADC[99] composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia, Angola, Ilhas Mauricio, Madagascar, Malawi, Moçambique, República Democrática do Congo, Tanzania, Zâmbia e Zimbabué. A SADC engloba objetivos comerciais e políticos.

No campo político a iniciativa mais significativa foi o estabelecimento da União Africana (UA) em 2003, a partir da OUA de 1963. Tendo como modelo a integração europeia, a UA define como objetivos a promoção da solidariedade, cooperação, estabilidade, desenvolvimento e defesa intraafricanas. No longo prazo prevê a integração em níveis políticos-econômicos-sociais e diplomáticos, buscando uma ação conjunta de seus países membros para a resolução dos problemas comuns do continente. A fim de dar conta destes objetivos, os 53 Estados membros[100] estabeleceram uma estrutura institucional na qual se encontram previstos a criação de um Parlamento Pan-Africano, um Conselho de Paz e Segurança (PSC), um Conselho Econômico, Social e Cultural, uma Corte de Justiça, somadas à Assembléia Geral e Comitês Técnicos. No campo econômico especificamente, a proposta da criação do Banco Central, do Fundo Monetário e do Banco de Investimentos encontram-se na agenda, assim como a Força Africana.

Um dos projetos mais relevantes foi a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Os propósitos da aliança para o longo prazo sintetizam os principais desafios do continente em termos de segurança humana e estabilidade, como o

> *estabelecimento da ordem civil e de mais governos democráticos; prevenção e redução de conflito na região da áfrica subsaariana; maior respeito pelos direitos humanos aumento dos investimentos em recursos humanos nas áreas da saúde e educação; políticas direcionadas à diversificação*

[99] A SADC se origina a partir da SADCC (Conferência para o Desenvolvimento da África Austral).
[100] Para a lista completa dos membros, o detalhamento desta estrutura e os documentos oficiais ver http://www.africa-union.org

das economias africanas e aumento de comércio com o resto do mundo; medidas para permitir a adoção de novas tecnologias na África; combate ao conjunto de doenças que afligem o continente, da AIDS à malária (NEPAD, s/p)

Abrangentes, os alvos do NEPAD, associados à missão da UA foram considerados por alguns analistas em descompasso com a realidade africana, alertando-se para o risco de seu rápido esvaziamento em meio às dificuldades e conflitos descritos no início deste item. Entretanto, a nova unidade africana tem demonstrado sinais de crescente assertividade, apesar de suas limitações naturais aplicadas a qualquer OIG. Dentre estes sinais, destacam-se os esforços na pacificação de conflitos localizados no continente. Além do patrocínio de reuniões e conversações entre partes envolvidas em conflito a missão híbrida UA-ONU para Darfur é um exemplo dos desenvolvimentos positivos associados a esta tomada de responsabilidade interna. A existência de uma instituição africana para lidar com problemas africanos é percebida como uma realidade concreta das atuais relações internas e externas do continente, que se estende a suas parcerias internacionais.

Como mencionado, a China tem se consolidado desde o início do século XXI como uma potência africana, com destaque para o incremento das trocas comerciais entre este país e o continente. A criação do Fórum de Cooperação China-África, encontros de cúpula bi e multilaterais são intensos e revelam forte complementaridade de interesses. Para a China, o continente representa, como visto, uma fonte de matérias-primas e recursos minerais, energéticos e alimentos, assim como um mercado consumidor de elevado potencial a partir da sua recuperação, sem deixar de mencionar o apoio e peso político representado pelas nações africanas na ONU (Assembléia Geral). Os investimentos em infraestrutura no continente e programas de ajuda da China consistem-se em um dos motores da recuperação africana.

A cooperação Sul-Sul na qual a China investe é caracterizada, como definem os analistas do *Council on Foreign Relations* dos EUA, de "no strings attached". Ou seja, em campos como direitos humanos, problemas sociais, a China oferece ajuda sem condicionalidades. Esta dimensão, como indicado, e a sustentação da aproximação somente em temas como desenvolvimento e crescimento tem levado a críticas norte-americanas e da Europa Ocidental, que classificam a China como tolerante às crises humanitárias continentais. Por sua vez, a China mantém sua postura, priorizando o discurso do desenvolvimento e da identidade terceiro-mundista com a África.

Inclusive, esta presença chinesa compete com a brasileira em algumas dimensões, ainda que a identidade histórico-cultural Brasil-África detenha maior afinidade. Este avanço chinês foi responsável pela maior atenção da UE e dos EUA ao continente, que, no caso deste último, reforçou-se com a posse de Barack Obama. As primeiras sinalizações de Obama ao continente tem sido encaradas como positivas, mas como outras iniciativas de seu governo em andamento, cercadas de expectativas. Finalmente, é preciso destacar que a Índia, por motivos similares aos da China, visa também o estreitamento de laços com a África, em meio a seus desafios asiáticos e do relacionamento com os EUA.

O continente africano apresenta uma síntese de crises e renascimentos na consolidação de seu futuro, dando continuidade à transição de seus Estados Nacionais, à reafirmação regional e à reinserção global.

2.6 O Oriente Médio e a Ásia Central

Em termos estratégicos e geográficos, tensões e dilemas geopolíticos dos EUA, da Europa e da Ásia sobrepõem-se e influenciam as Relações Internacionais do Oriente Médio e da Ásia Central. A projeção das potências externas revela-se por meio de guerras como as do Iraque e do Afeganistão, da disputa pelos recursos naturais eurasianos, tópicos que surgiram periodicamente nos itens anteriores, e que igualmente estendem-se a localidades como o norte da África. Neste item, o foco de análise recai sobre as dinâmicas do Oriente Médio e da Ásia Central que envolvem o processo de paz Israel e Palestina, o Irã e uma sistematização dos conflitos estratégicos presentes.[101]

A) O Processo de Paz Israel/Palestina e o Mundo Árabe

O envolvimento das potências ocidentais na região do Oriente Médio data dos séculos XIX e XX como parte do processo de expansão imperial russo, britânico e francês, redesenhando o mapa local a partir do declínio do

[101] De acordo com Vizentini (2007, p. 97), o Oriente Médio e a Ásia Central possuem uma população de maioria árabe e/ou muçulmana, composta pelas subregiões do Oriente Médio (Machrek), o norte da África (Magreb) e a Ásia Central, representando uma zona de origem e confluência das três grandes religiões monoteístas, judaica, cristã e muçulmana. Além desta confluência religiosa, existe a geográfica, dos continentes europeu, africano e asiático.

Império Turco Otomano. Esta presença europeia, a partir do encerramento da Segunda Guerra Mundial e do processo de descolonização dos anos 1960 e 1960, passou a ser contrabalançada pela norte-americana, consolidando a posição dos EUA como principal poder externo no Oriente Médio[102]. As iniciativas autônomas da região como o Movimento dos Não Alinhados, o Nacionalismo Árabe, do Terceiro Mundismo, o cartel petrolífero da OPEP e a revolução Iraniana de 1979 são outros componentes deste quadro complexo que, com o fim da Guerra Fria, oscila entre tendências de progresso e profunda fragmentação.

No que se refere aos progressos, a década de 1990 foi palco de um dos mais relevantes desenvolvimentos do processo de paz Israel e Palestina, com a assinatura e aplicação dos Acordos de Oslo. Em termos de fragmentação, a Operação Tempestade do Deserto e a continuidade das crises iraquianas, representam o aumento da presença militar dos EUA na região, depois da retórica otimista da nova ordem mundial. Da mesma forma, os Acordos de Oslo sofrem uma inversão de seu signo positivo mesmo antes de 11/09/2001.

Analisando especificamente esta triangulação processo de paz, EUA, mundo árabe, o ponto de partida é, como mencionado, os Acordos de Oslo e a Operação Tempestade do Deserto. Segundo Vizentini (2007), ambos acontecimentos encontram-se relacionados ao fim da Guerra Fria e ao descongelamento dos conflitos regionais, que revelaram a fragilidade estrutural das monarquias árabes produtoras de petróleo, ao risco do avanço do islamismo a partir do Irã e das pretensões regionais de Saddam Hussein pós-conflito com este mesmo Irã (1980/1988) e os custos da instabilidade regional para os EUA. Tais custos relacionavam-se não só a questões econômicas, mas políticas relativas ao apoio a Israel, ao vácuo soviético, à dependência do petróleo do Golfo e as possibilidades de penetração norte-americana na Ásia Central.

No pós-Tempestade do Deserto, em uma tentativa de reenquadrar estes desenvolvimentos estratégicos e impulsionar a construção de um novo cenário geopolítico na região, os EUA buscaram reequilibrar suas políticas locais a partir de um diferenciado processo de paz Israel/Palestina, que favorecesse sua posição diante dos países árabes e estabilizasse a região o que facilitaria

[102] Os países que compõem este conjunto do Oriente Médio são Irã, Iraque, Israel (e os territórios palestinos), Jordânia, Kuwait, Líbano, Síria, Omã, Turquia, Iemen, Omã, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Turquia e Arábia Saudita.

a exploração dos seus recursos energéticos. Vizentini indica que esta ação também correspondia a uma realidade de desgaste regional, em particular de Israel e Palestina.

Desde a criação do Estado de Israel em 1948, na sequência da Guerra Árabe-Israelense, e a não implementação da resolução 181 da ONU de 1947 que previa a criação dos dois Estados, judeu e palestino, a região viveu convulsionada por guerras. Travadas entre Israel e o mundo árabe, estas guerras levaram à expansão territorial de Israel por regiões do Líbano, da Síria, do Egito e da Jordânia, e áreas que corresponderiam ao Estado palestino. A Guerra dos Seis Dias (1967) e a Guerra do Yom Kippur (1973) foram alguns destes conflitos, assim como o do Líbano em 1982, a Guerra Irã-Iraque (1980/1988) e a Guerra do Afeganistão (1979/1988) no âmbito regional (sem deixar de mencionar a Revolução Iraniana de 1979).

No caso específico de Israel e do mundo árabe, os embates dos anos 1960 e 1970 resultaram em elevados custos humanos, econômicos e estratégicos ao longo do tempo. Globalmente, as crises do petróleo de 1973 e 1979 também interrelacionam-se com este quadro de instabilidade que ganhou novas dinâmicas com o pós-Guerra Fria.

Para Israel, o desgaste derivava da elevada mobilização militar da sociedade e de seu cansaço diante de décadas de conflito, que permitiram o surgimento de uma postura moderada pró-negociação ao lado de um movimento de paz. No caso da Palestina, observa-se quadro similar: o esgotamento da capacidade ofensiva da OLP[103] e sua corrente política Fatah e o respectivo crescimento dos radicais do Hamas, diante da prolongada crise com Israel e a ausência de conquistas da OLP/Fatah. Havia uma razoável convergência de interesses entre os principais atores que seriam envolvidos na negociação devido aos desgastes mencionados e a interrelacionada tentativa de manter poder com menores perdas.

Em 1991, os primeiros passos deste processo foram dados por George Bush pai com a Conferência de Paz de Madri, que deu início a estas conversações sob esta nova lógica, seguindo uma série de encontros diplomáticos abertos e secretos para a formulação dos novos planos de ação (os encontros secretos tiveram lugar na Noruega). Em Setembro de 1993 já

[103] Criada em 1969, a OLP visava a criação do Estado Palestino por meios militares, a destruição de Israel e tinha no Fatah sua principal força política. Com o prosseguimento do conflito com Israel e as limitações desta estratégia abandonou as atividades militares em busca de uma inserção política.

sob o comando da administração de Bill Clinton, os Acordos de Oslo foram anunciados, seguindo sua implementação. Além de Bush pai e Clinton do lado norte-americano, as decisões políticas por parte de Israel e Palestina couberam, respectivamente, ao Primeiro Ministro Ytzhak Rabin (Partido Trabalhista[104]) e Yasser Arafat (Shimon Peres, Ministro das Relações Exteriores de Israel igualmente desempenhou papel relevante).

Em retrospecto, estes acordos foram considerados o mais importante avanço diplomático no processo de paz envolvendo Israel e o Mundo Árabe desde as negociações entre Israel e Egito, que culminaram em 1979 nos acordos de paz de Camp David. Em 1994, os Acordos de Oslo levaram Rabin, Arafat e Shimon Peres a ganhar o Prêmio Nobel da Paz. De acordo com Oslo, israelenses e palestinos reconheciam-se mutuamente, prevendo-se um cronograma para a devolução dos territórios ocupados por Israel na Cisjordânia e na Faixa de Gaza e a gradual consolidação de regiões palestinas como áreas autônomas controladas pelas lideranças da Autoridade Nacional Palestina (ANP). Estabeleceu-se que estas zonas autônomas conviveriam com outras de administração mista, construindo-se nesta etapa de transição o embrião do futuro Estado palestino.

A fórmula de Oslo sustentava-se na equação "paz pela terra". Israel, a partir da devolução dos territórios ocupados e o consequente retorno a suas fronteiras originais, permitiria a criação de um Estado Palestino. Por sua vez, os palestinos reconheceriam o direito à existência do Estado de Israel, estabelecendo uma relação de coexistência. A coexistência englobaria a relação israelenses e palestinos, e a de Israel com todo mundo árabe, consistindo-se em uma solução viável e aceita por moderados de ambas as partes. Em 1994, Israel e Jordânia assinaram um acordo de paz com o reconhecimento diplomático de ambas as partes. No ano seguinte, 1995, mais territórios da Cisjordânia controlados por Israel passaram ao controle da ANP. Os próximos objetivos de negociação eram focados nas negociações com Líbano e Síria por conta de territórios ocupados por Israel (as Fazendas de Shebaa e as Colinas de Golã respectivamente).

[104] O quadro partidário israelense tendeu a se polarizar entre o Partido Trabalhista e do Partido Likud. Nas últimas duas décadas, partidos de menor porte ligados aos ortodoxos judeus tem desempenhado o fiel da balança da formação dos governos pela conquista de cadeiras no Knesset (Parlamento Israelense). Em 2005, uma dissidência do Likud liderada pelo então Primeiro Ministro Ariel Sharon criou o Kadima, tentando avançar no quadro político do país. Além deste termo de 1992 a 1995, Rabin já havia exercido o cargo de Primeiro Ministro de 1974 a 1977, e fora Ministro de Defesa de 1985 a 1990, e um dos principais responsáveis pela vitória de 1967 na Guerra dos Seis Dias como Chefe do Estado Maior do Exército.

Liderada por Arafat, desde 1993 a ANP vinha estabelecendo um razoável controle sobre os territórios que haviam sido colocados sob sua responsabilidade, contando com significativa ajuda externa financeira dos EUA e da UE. A construção de uma infraestrutura de serviços de saúde, educação e segurança interna era resultado desta ajuda, como de um esforço concentrado de solidificação da capacidade e autonomia da ANP. A este arcabouço governamental somava-se um similar de governança social, com incremento da participação popular, desenvolvimento de uma mídia independente e representação democrática. Redefinia-se, sob termos de equilíbrio e tolerância mútua, a convivência com Israel. Parecia consolidar-se se não uma era de paz na região, pelo menos de estabilidade.

Em termos realistas, a situação permanecia instável devido a algumas contradições e problemas pendentes de Oslo I e II e à pressão dos grupos radicais de ambos os lados. No que se refere às contradições e problemas, um dos mais significativos foi a falta de continuidade geográfica entre as partes que compunham o futuro Estado palestino e que se encontravam sob a administração da ANP. Entre estas partes, a presença militar israelense mantinha-se, o que dificultava a unidade política palestina como um território contíguo, com a ANP funcionando como autoridade central de diversos enclaves.

Para Israel, esta era uma forma de manter controle militar sobre este espaço, enfraquecer relativamente a estrutura deste Estado em construção, ao mesmo tempo em que transferia a responsabilidade (e o custo econômico e militar) de zonas críticas de segurança à ANP. Esta questão relacionava-se diretamente à soberania do Estado palestino em formação, levantando a seguinte indagação: os territórios devolvidos poderiam, efetivamente, compor um Estado soberano no médio prazo ou seriam mantidos sob o signo da autonomia nos moldes da ANP? Este dilema fazia parte de uma agenda pendente desde as conversações de Madri que haviam sido colocadas de lado a fim de avançar as negociações que resultaram em Oslo: o status de Jerusalém, o retorno dos refugiados palestinos e a retirada dos assentamentos israelenses dos territórios ocupados. O objetivo dos negociadores era voltar à mesa de discussões à medida que a aplicação inicial de Oslo caminhasse com sucesso, o que facilitaria, em tese, novos saltos qualitativos diplomáticos.

Esta dinâmica já havia sido aplicada em negociações como as de Camp David em 1979 e mesmo na passagem de Oslo I a II, e o desenvolvimento de 1993 a 1995 com a solidez do embrião do Estado palestino via ANP e a

conciliação com Israel liderada por Arafat e Rabin provava sua relevância. O encaminhamento do processo, entretanto, desagradava radicais ortodoxos em Israel que acusavam o governo de concessões excessivas, ofereciam oposição à retirada dos assentamentos e alegavam que os acordos não haviam elevado a segurança do país, pois os atentados continuavam (desmerecendo o fato de que haviam diminuído consideravelmente e os territórios palestinos alcançavam situação de normalidade). Em termos palestinos, Arafat sofria acusações similares dos radicais do Hamas que contavam cada vez mais com a ajuda do grupo libanês Hezbollah (Partido de Deus, criado após a invasão do Líbano por Israel em 1982, composto por fundamentalistas islâmicos), associadas a suspeitas de corrupção de desvios de recursos de ajuda humanitária.

Quase no final de 1995, em Novembro, estas forças radicais conseguiriam sua primeira "vitória" no que marca o começo do retrocesso do processo de paz e o retorno de uma postura conservadora em Israel que exacerbaria as contradições de Oslo e as palestinas: o assassinato do Primeiro Ministro Rabin e a subseqüente eleição de Benjamin Nethanyahu (Bibi) em Israel e a continuidade dos atentados suicidas. Frente a estes acontecimentos que colocavam em risco o processo de paz, os EUA, ainda sob a administração de Clinton, pressionaram Bibi e Arafat a não abandonarem as negociações, em um padrão que se repetiu de 1996 a 2000. A ascensão de Bibi ao poder deu-se em um cenário de extrema divisão na sociedade israelense, uma vez que sua eleição deu-se por uma margem mínima sob Shimon Peres. Por sua vez, na ANP, Arafat e o Fatah sagraram-se vitoriosos em eleições consideradas democráticas pela comunidade internacional demonstrando a solidez do encaminhamento do processo palestino pós-Oslo.

De 1996 a 1998, Bibi e Arafat negociaram, a partir da mediação dos EUA, o Acordo de Wye Plantation. Assinado em 1998, sob fortes críticas de suas bases domésticas, o Acordo estabelecia que as forças de segurança palestinas intensificariam a repressão ao terrorismo, enquanto haveria a retirada israelense de 11% do território da Cisjordânia. Os avanços foram poucos, crescendo a oposição interna em Israel a uma nova rodada de negociações e mesmo a continuidade de aplicação dos acordos. Mesmo assim, em 1999/2000, Clinton novamente convocou os líderes a negociar, Arafat ainda pelo lado palestino e Ehud Barak do Partido Trabalhista pelo lado de Israel.

Estes encontros Clinton/Barak/Arafat realizados simbolicamente em Camp David aconteceram em um momento de crise e fraqueza de ambos

governantes. Apesar de ter ganho a eleição com um discurso pró-segurança, Barak continuava sob pressão dos conservadores que, liderados por Ariel Sharon, intensificavam sua postura anti-negociações. O ponto mais grave do período, que encerra a fase Oslo, ocorre por intermédio de Ariel Sharon que, em Setembro de 2000, realiza uma visita à Esplanada das Mesquitas em Jerusalém, território considerado sagrado também pelos muçulmanos. Considerada provocativa, esta visita marca o início da Segunda Intifada (a primeira datava de 1987) nos territórios palestinos e da intensificação de ataques contra Israel. Em meio à escala de violência, Sharon sagra-se vencedor das eleições seguintes, assumindo o posto de Primeiro Ministro, que exerceria até 2006 quando é afastado por problemas de saúde (encontra-se em coma até 2009) e é sucedido por Ehud Olmert[105].

Em 2001, a somatória da ascensão de Sharon ao governo em Israel, de George W. Bush nos EUA e dos atentados de 11/09, inserem o processo de paz em uma lógica de retrocesso e agressão (um dos argumentos da Al-Qaeda apresentados a posteriore para 11/09 foi a defesa do Estado Palestino, ao lado das conhecidas motivações de retirada das tropas dos EUA dos territórios sagrados). A GWT norte-americana e o apoio incondicional dos falcões a Sharon permite, sob a justificativa da segurança, ações unilaterais de Israel que minam as possibilidades de negociação e iniciam uma sistemática destruição do embrião do Estado Palestino sob a liderança da ANP. Em 2002, o Exército israelense avançou sobre os territórios palestinos em uma ação de reocupação em uma ofensiva chamada de "Muro Protetor" (paradoxalmente, em Jenin, Sharon ordenou a retirada de colonos israelenses). Um dos episódios mais marcantes desta ação, além da maciça campanha militar em territórios palestinos visando destruir a infraestrutura de apoio aos terroristas do Hamas apoiados pelo Irã e Hezbollah, foi o cerco a Ramallah e a prisão domiciliar de Arafat. Além do Hamas, outros grupos insurgentes (definidos como terroristas) são a Jihad Islâmica Palestina e a Brigada dos Mártires de Al-Aqsa (ala radical do Fatah).

Com a saúde bastante debilitada (viria a falecer em Novembro de 2004), Arafat foi alvo de uma série de acusações políticas de corrupção e desvios de recursos da ANP por parte do Ocidente (os EUA voltaram a incluí-lo na

[105] Além de fundador do novo partido Kadima, Sharon esteve nas origens da criação do Likud e tornou-se uma das figuras mais conhecidas da política israelense por seu radicalismo e militarismo. Sobre ele pesam diversas acusações de massacres de civis palestinos em operações militares sob sua liderança (Qybia, 1953, Sabra e Shatila, 1982).

lista de patrocinador do terrorismo sob alegação de que estaria patrocinando o Hamas) e desconstruído como interlocutor viável e legítimo em futuras negociações. Do ponto de vista interno, a ANP perdia autoridade diante de seus cidadãos, incapaz de reagir à ofensiva israelense, o que permitiu o crescimento do Hamas. Arafat era responsabilizado pela ofensiva e pelos atentados, mas já sem capacidade política de reagir a ambas as situações, gerou um vácuo de poder na liderança palestina. Esta liderança vem sendo exercida desde 2003 por Mahmoud Abbas, inicialmente como Primeiro Ministro da ANP, e a partir de 2005 como seu Presidente, mas que não conta com o mesmo apoio e visibilidade que Arafat.

Ainda que justificada por uma motivação aparentemente conjuntural, o aumento dos atentados contra Israel, esta ofensiva fazia parte de uma estratégia de longo prazo de Sharon e dos grupos mais conservadores do país, contrários às políticas de Oslo (em detrimento da fórmula terra pela paz e coexistência política, a opção é pela destruição sistemática do inimigo). O objetivo era abrangente no sentido de deslegitimar as propostas de paz, as conquistas do acordo e remilitarizar o conflito, seguindo a lógica da prevenção e da defesa ofensiva que contava com incondicional apoio dos EUA. Diante da GWT e da futura invasão do Iraque, o processo de paz no Oriente Médio foi englobado pelas visões neocons de mudança do mapa da região pelas intervenções, das quais passaram a fazer parte as ações de Sharon. Retoricamente, visitas de enviados especiais como George Tennet, Paulo Mitchell e Anthony Zinni, afirmavam a prioridade da construção do Estado Palestino, em clara contradição à lógica militar.

Como resultado, além da reocupação dos territórios, houve a aceleração dos assentamentos de colonos judeus em zonas de disputa diplomática e a construção do Muro Protetor real, separando Israel da Cisjordânia, isolando os territórios palestinos[106]. Deve-se destacar que esta ofensiva foi ainda acompanhada, em 2002, por duas propostas alternativas de negociação, o que evidencia a prevalência do fator militar sobre o diplomático à medida que ambas não foram consideradas válidas por Sharon: o Plano de Paz Saudita e a Resolução 1397 do CS da ONU, cujo núcleo reside na criação do Estado Palestino, a devolução dos territórios ocupados e o reconhecimento de Israel pelo mundo árabe. Em resposta à ofensiva, a ONU apresentou as resoluções

[106] A contrapartida dos EUA foi o seu Muro de Proteção na fronteira com o México para barrar a entrada de imigrantes ilegais.

1402 e 1403 que pediam a retirada israelense e o questionavam a situação humanitária, igualmente sem repercussão positiva, como iniciativas da UE de envio de observadores à região.

Associada à subseqüente operação dos EUA no Iraque e a continuidade da Guerra no Afeganistão, a ação israelense teve um efeito desestabilizador significativo no Oriente Médio. Tal efeito estendeu-se à dinâmica das relações intraregionais colocando em xeque países moderados do mundo árabe como Egito e Jordânia com os quais Israel detém relações diplomáticas, favorecendo o radicalismo. No Líbano e na Síria, também houve o aumento de influência dos fundamentalistas, como a intensificação de tensões com Israel e os EUA. No âmbito do projeto neoconservador norte-americano, deve-se lembrar que a Síria, assim como Irã eram considerados alvos de futuras intervenções, o que não se concretizou devido à crise do Iraque. No caso do Líbano, em 2006, Israel, já sob o comando de Olmert, efetuaria uma operação militar de resultados discutíveis militarmente a fim de barrar o avanço do Hezbollah nas fronteiras, criando mais um foco de instabilidade. Em termos globais, a explosão dos preços do petróleo foi um dos outros subprodutos dos acontecimentos deste período.

No ano de 2003, este aprofundamento de instabilidades foi acompanhado por uma nova proposta de paz dos EUA para o Oriente Médio, que retomava, em meio a uma situação crítica, o projeto de criação do Estado Palestino. Conhecida como "Mapa da Estrada" (*Road Map*), esta proposta era embasada na visão neocon de levar a democracia ao Oriente Médio por meio do processo de mudança de regime empreendido por operações militares e tentava recuperar, no caso palestino-israelense, a iniciativa diplomática dos EUA. Tal projeto resulta de esforços conjuntos do Quarteto de Madri (EUA, UE, Rússia e ONU), estabelecido em 2002, que tentava retomar o diálogo regional. Como parte desta ofensiva, o então Secretário de Estado Powell e a Assessora de Segurança Nacional visitaram a região.

Segundo o cronograma original do Mapa da Estrada previsto para 2003, os meses de Janeiro a Junho, teriam como prioridade a obtenção de um cessar fogo entre as partes: enquanto a ANP se comprometeria a coibir os ataques terroristas, denunciando o terrorismo radical e eliminando suas facções, e a reformar seu sistema de governança (eleições livres, nova constituição), Israel se retiraria dos territórios reocupados em 2000 e reverteria a colonização judaica. Atingidos estes objetivos, de Junho a Dezembro seriam intensificadas as negociações políticas para que em 2004/2005 se realizasse

uma Conferência de Paz entre Israel e os países árabes e se lançasse o Estado Palestino.

A despeito de alcançar tréguas ocasionais e a retirada de alguns assentamentos judeus, o Mapa da Estrada não atingiu seus objetivos. Desde sua origem, a viabilidade e a legitimidade do processo surgiram como questionáveis, à medida que suas negociações continuaram sendo acompanhadas pela ofensiva israelense e dos EUA (a Guerra do Iraque inicia em Março de 2003). Também era duvidosa a possibilidade de que a ANP teria de retomar suas iniciativas, principalmente frente o Hamas, depois do processo de desconstrução iniciado em 2000. Abbas não detinha força política para agir, e as forças políticas associadas ao Hamas não eram reconhecidas como interlocutores pelo Ocidente mesmo ganhando eleições democráticas nos territórios palestinos. As lideranças políticas do Hamas, igualmente ao subirem ao poder, não demonstravam intenção de negociar ao anunciar que não reconheceriam o Estado de Israel ou abandonariam a luta armada. No Líbano, o Hezbollah alcançava sucessos eleitorais, mas o país se manteve razoavelmente estável até 2006 quando ocorreram ataques israelenses a seu território.

Estes impasses somente se acentuaram de 2003 a 2008, atrelados ao aumento da violência e ao insucesso relativo das operações militares dos EUA. Como mencionado, Israel em 2006 aumentou o potencial de violência local com ataques ao Líbano para conter o que se definiu como apoio do Hezbollah ao Hamas, também elevando sua retórica contra o Irã que, desde 2005, era governado por Mohamadd Ahmadinejad. A ascensão de Ahmadinejad ao poder representa o endurecimento da política iraniana diante das pressões de sua crise interna como dos avanços dos EUA na região, o que levou a aceleração do programa nuclear do país e ao aumento das críticas a Israel, em declarações polêmicas do novo presidente sobre o Holocausto.

As ofensivas israelenses, em particular no mandato de Olmert, são representativas de um debate político interno, no qual cresce a influência das forças conservadoras e ortodoxas e das ações de Sharon com a criação do Kadima. Figuras como Tipzi Livni, a volta de Bibi ao poder em 2009 representam esta linha dura e a necessidade de dar respostas à população. As incursões recentes de 2007/2008 correspondem a uma tentativa de marcar posição diante dos EUA, cuja política no final do governo Bush caminhava a uma maior moderação e diante da eleição presidencial e a possível vitória de Barack Obama que não compartilhava das políticas de apoio incondicional a Israel.

Diante da perspectiva da retomada de uma tentativa de equilíbrio como de Bush pai a Clinton, Israel buscou consolidar posições antes da posse da nova administração que desde a campanha demonstrara a intenção de retomar o processo de paz tendo como base a iniciativa do enviado especial George Mitchell em alcançar um cessar fogo e de hostilidades entre Israel e a ANP. Até Outubro de 2009, contudo, estes esforços esbarram na posição de ambos estes interlocutores. Por meio do Quarteto de Madri e de ações do comissário de política externa da UE Javier Solana, novas rodadas de negociação tem sido propostas, com um papel efetivo da Turquia como mediadora entre o ocidente e o oriente.

Do ponto de vista do mundo árabe, a questão do relacionamento com Israel é sensível desde 1948, mas avanços no processo de reconhecimento mútuo foram sendo alcançados, vide os acordos com o Egito e a Jordânia. O apoio à causa palestina e às críticas às ações dos EUA pró-Israel em particular na Guerra Fria são mediadas pela dependência dos mercados ocidentais para a venda do petróleo. Trata-se de uma dependência mútua entre consumidores e fornecedores que se revela em políticas ambíguas dos EUA para a região, com a tolerância às práticas pouco democráticas e fundamentalistas em questões sociais como as da Arábia Saudita, enquanto pressiona o Irã pelos mesmos motivos. A Arábia Saudita, além disso, é apontada como um dos focos do patrocínio do terrorismo internacional com as receitas do petróleo.

Politicamente, entretanto, iniciativas de autonomia surgem periodicamente por meio da Liga Árabe (fundada em 1945), assim como de conciliação e mediação dos conflitos e tensões regionais (o Brasil é observador da Liga desde 2003). Trata-se um organismo com potencial de unidade e crescimento, mas que ainda apresenta fragmentações internas como outras instituições similares, agravadas pelas condições geopolíticas locais, não só a inserção de Israel, mas o papel do Irã e os próprios desafios sociais, econômicos e políticos que se impõem a seus membros.

B) O Irã

Tanto no que se refere à questão Israel-Palestina como aos desenvolvimentos das operações dos EUA no Afeganistão e Iraque, o papel do Irã é central para a definição do cenário do Oriente Médio e da vizinha Ásia Central. Tal papel revela-se ambíguo, frente às dinâmicas domésticas

do país e à pressão que sofre do exterior, em particular dos EUA. Ao mesmo tempo, o Irã tenta reforçar sua autonomia por meio do programa nuclear e de alianças com nações como Rússia, China e Venezuela no campo diplomático, energético e tecnológico. No campo da barganha, o petróleo mantém sua relevância como elemento de poder nacional, com o país detendo a terceira maior reserva do mundo deste bem, sendo o seu quinto maior exportador.

Examinando a trajetória do Irã no pós-Guerra Fria, é necessário recuar até 1979 quando ocorre a Revolução Islâmica liderada pelo Aiatolá Khomeini. O movimento iraniano surge como ponto de inflexão na relação do país com o ocidente, em seu papel como representante de um Estado islâmico religioso fundamentalista na região e no mundo, resultante de contradições domésticas sempre presentes entre a modernidade, a tradição, a religião e a secularização.

Antiga aliada dos EUA e da Grã-Bretanha, a República Islâmica do Irã nasce a partir da deposição do Xá Reza Pahlevi[107] e passa a simbolizar um movimento de autonomia diante do ocidente na região do Oriente Médio e a recuperação dos valores tradicionais da sociedades locais. Segundo Fred Halliday (1995), a revolução simbolizou um movimento político de conquista de poder, sustentado no discurso fundamentalista[108].

Halliday aponta em sua análise que a oposição ao Xá reuniu diversos grupos sociais liberais e de esquerda ao clero liderado pelo Aiatolá Khomeini. Dentre estes, encontram-se os mujahedin islâmicos e-Khalk, a guerrilha fedayin e-Khalk e o Partido Tudeh de inspiração de esquerda, e a burguesia/bazaar. O clero supria com seu discurso e o carisma populista de Khomeini o elemento unificador que defendia um projeto de autonomia externa e a recuperação da identidade e orgulho a partir da religião islâmica. Os vícios da modernidade ocidental seriam superados pela adoção da *sharia* (lei islâmica), permitindo a construção de uma sociedade mais justa, que respeitasse os preceitos

[107] Pahlevi contava com o apoio anglo-saxão desde sua ascensão ao poder em 1941. Em 1953, os EUA e a Grã-Bretanha patrocinaram o golpe contra Mossadegh que nacionalizara a industria petrolífera e depusera seu aliado Pahlevi (Operação AJAX CIA/MI6). O projeto do Xá era reconstruir a Grande Pérsia e nos anos 1970 recebeu considerável ajuda militar dos EUA (Nixon/Kissinger), que, na administração Carter retirou seu apoio devido aos abusos de direitos humanos cometidos por Pahlevi, um dos fatores que facilitou a revolução.

[108] Alguns dos episódios mais marcantes da Revolução foram a invasão da Embaixada norte-americana em Teerã e a crise dos reféns que perdurou por 444 dias e a construção da imagem norte-americana como o "Grande Satã", que ocasionou o rompimento das relações diplomáticas bilaterais até Setembro de 2009.

fundamentais do Islã amparados pelo Corão. Com o sucesso da Revolução estes grupos de oposição foram eliminados por Khomeini (repressão e banimento) que passou a centralizar todo o poder decisório no clero conservador. Esta dinâmica, assim como a descrição abaixo da estrutura de poder iraniana estabelecida pela Revolução é relevante para que se possa compreender a dinâmica política interna do país e suas disputas nos últimos anos.

A Constituição da República Islâmica do Irã consolidou a unidade Estado/Religião e os principais lócus decisórios são o Líder Supremo (Chefe Político e Espiritual, faqih) e o Conselho dos Guardiães. A população elege o Presidente e o Parlamento que encontram-se subordinados a estas instâncias religiosas. Outros órgãos são o Judiciário, o Controle de Discernimento e a Assembléia dos Peritos. Nas relações internacionais e defesa, as agências do Conselho de Segurança Nacional e Inteligência são controladas pelo Líder Supremo, composto por um exército regular e a Guarda Revolucionária Islâmica, que possui como tarefa proteger a revolução, assim como o Ministério da Inteligência e Segurança (MOIS). O MOIS, atualmente, é comparado a SAVAK, polícia secreta da época do Xá, pela sua autonomia e caráter repressivo. Em 1981, esta estrutura encontra-se estabilizada, com Khomeini como Líder Supremo e Ali Khamenei à frente da Presidência.

Frente a este regime, sua ação e discurso, para os EUA e o Ocidente de uma forma geral[109], a Revolução foi definida vista como ameaça e representativa do início da disseminação da possível "onda verde fundamentalista islâmica" pelo sistema (o patrocínio do terrorismo internacional e a força ideológica da revolução inserem-se neste quadro de "exportação da revolução"), iniciando um processo de contenção e isolamento da revolução por meio de pressões políticas e econômicas. A Guerra Irã-Iraque (1980/1988)[110] envolveu este objetivo de contenção e reafirmação do poder regional de Khomeini e Hussein. Nos anos 1990, esta "onda verde" assumiu a face do "Choque das Civilizações".

A capacidade do Irã em atuar internacionalmente é limitada por sua dependência da venda do petróleo ao Ocidente (devido ao rompimento

[109] A URSS temia a expansão da revolução à Ásia Central muçulmana e a interferência do Irã em nações como o Afeganistão a partir da ajuda militar e financeira aos talibãs.

[110] O estopim da guerra é o rompimento por parte do Iraque do acordo bilateral de 1975 que estabelecia a exploração conjunta de petróleo na região do Shatt al-Arab. Além da Guerra, em 1981, Israel bombardeou unilateralmente o reator iraniano Osirak, alegando que o Irã estaria desenvolvendo um programa nuclear.

diplomático com os EUA, os principais mercados iranianos passam a ser a Europa Ocidental e Ásia via Companhia Nacional Iraniana de Petróleo, NIOC). Tal dependência estende-se as demais dimensões da sociedade iraniana, cujo desenvolvimento econômico ainda não contempla uma abrangente modernização.

Estas pressões, a Queda do Muro e a morte de Khomeini inserem um importante ponto de inflexão na República Islâmica, com a demanda de indicar um novo Líder Supremo que mantivesse a unidade nacional. A tarefa coube a Ali Khamenei, com Hashemi Rafsanjani na Presidência, reeleito em 1993. Antes de seu falecimento, Khomeini publica um decreto religioso (*fatwa*) condenando o escritor Salman Rushdie à morte pela publicação do livro "Os Versos Satânicos". Em 1990/1991, a Guerra do Golfo criou um novo impasse para o Irã que passou a ser classificado como Estado bandido.

No primeiro mandato de Clinton, foi aplicada ao país (e ao Iraque) a política de dupla contenção. As pressões diplomáticas foram acompanhadas da renovação do embargo econômico de 1995 a 2000. Foi este mesmo governo Clinton que abriu negociações para um processo de descongelamento com o Irã em seu último ano de mandato em resposta às mudanças da política interna iraniana a luz de completar sua segunda década. Como parte deste projeto, a Secretária de Estado Madeleine Albright reconheceu oficialmente a participação dos EUA no golpe de 1953 contra Mossadegh.

Estas mudanças correspondem a uma renovação da revolução, com base em suas conquistas de aumento da participação popular democrática e acesso à educação. Estes pilares entraram em contradição com o baixo desenvolvimento econômico e o tradicionalismo religioso, resultando na eleição de Mohammad Khatami nas eleições presidenciais de 1997.

Definida como linha reformista, a corrente de Khatami defendia uma retomada de contatos diplomáticos com o ocidente (além do comércio de petróleo) e buscava a construção de um Irã moderno. Em oposição ao Choque de Civilizações de Huntington, Khatami propôs o Diálogo das Civilizações, sendo definido pela imprensa ocidental como "Gorbachev do Oriente Médio". No ano de 2000, Khatami fez uma visita à Itália sinalizando a abertura e o Primeiro Ministro iraniano Kamal Kharrazi foi recebido na ONU. Internamente, o clero conservador manifestou seu desagrado com os esforços de aproximação com o Ocidente que, contudo, continuaram, assim como avanço reformista nas eleições parlamentares e municipais de 1999 e na reeleição de Khatami em 2000.

A reeleição do Presidente representou a consolidação do movimento reformista composto pelo eleitorado feminino, jovens, intelectuais e profissionais liberais, de foco urbano e da gradual reaproximação com o Ocidente. Este crescimento provocou uma reação conservadora, ainda que tardia. Tal reação teve como objetivo barrar o avanço dos reformistas nos centros urbanos a partir de uma aplicação mais rígida das leis eleitorais e de censura aos partidos políticas, mídia, revistas e associações, com o incremento da repressão da polícia religiosa. Nos pleitos que se seguiram a 2000, promoveu-se a sistemática invalidação de candidaturas reformistas. A ofensiva conservadora apoiou-se na cisão tradição e modernização que dividia as zonas do interior e urbanas do país e nas dificuldades de Khatami em cumprir seu programa de reformas internas e externas, associado à crise econômica.

Além desta crise e da ofensiva do clero, os reformistas passaram a sofrer pressões externas depois da eleição de Bush filho e dos atentados de 11/09. A Guerra do Afeganistão (2001), a denúncia do programa nuclear iraniano pela ONU (2001), a inclusão do Irã no Eixo do Mal (2002), a Doutrina Preventiva (2002) e a Guerra do Iraque (2003), validaram as críticas domésticas às ações de Khatami e a percepção de "cercamento" do Irã. Síria e Irã eram considerados pelos neocons norte-americanos como futuros alvos de intervenções preventivas, o que facilitou o discurso de endurecimento interno e a retomada do programa nuclear iraniano (em 2003, como resultado de um acordo bilateral com a Rússia inicia-se a construção do reator nuclear em Busher, ao qual se seguem os novos reatores em Natanz e Arak).

A retomada do poder pelos conservadores iranianos acontece nas eleições parlamentares e presidenciais de 2003 a 2005, enquanto sustentavam-se protestos nas áreas mais modernas do país contra o encarceramento e desqualificação de candidatos reformistas, associado à censura. A vitória dos conservadores, porém, não foi somente resultado de sua reação, mas também do aprofundamento da crise econômica e divisões entre a modernidade e a tradição. O candidato dos conservadores à presidência Ahmadinejad elege-se com apoio do clero linha dura, do interior do país, sustentado em um discurso populista, prometendo a retomada do desenvolvimento econômico e com críticas duras aos EUA, a Israel e ao Ocidente (a vitória acontece sobre Hashemi Rafsanjani que representava uma postura mais moderada, não havendo um nome forte dos reformistas anteriormente associados a Khatami).

Controversa e polêmica, a Presidência Ahmadinejad acelerou o programa nuclear em uma postura de barganha e defesa ofensiva frente os EUA, acompanhando de uma retórica agressiva (uma das posições mais criticadas de sua administração é a negação do holocausto e de qualquer retomada de negociações com os EUA). Avançando além da retórica, somado ao programa nuclear, o Irã buscou incrementar sua posição regional com a abertura e reforço de vias alternativas de sua política externa.

As parcerias com a Rússia e a China no campo nuclear e energético inserem-se neste quadro e fornecem certa estabilidade política à autonomia do Irã. Ainda que defendam um processo de negociação com o Irã sobre seu programa nuclear no âmbito multilateral (AEIA), China e Rússia barram os esforços norte-americanos e europeus de fazer uso do CSONU para aumentar as pressões sobre o país. Da parte iraniana, a posição pró-desenvolvimento nuclear sustenta-se na demanda de energia e o direito ao desenvolvimento. Outra aliança priorizada por Ahmadinejad foi com a Venezuela de Hugo Chávez, baseada no discurso anti-americano, anti-hegemônico e de tentativa de retomar o movimento não alinhado no pós-Guerra Fria. Estas conversações estendem-se à OPEP na qual os países desejam manter a elevação dos preços do petróleo, sendo contrários ao aumento de produção muitas vezes defendido pelas nações árabes devido às pressões dos EUA.

Esta ofensiva iraniana levou os EUA a considerar o país como o maior inimigo norte-americano e patrocinador do terrorismo internacional. O agravamento de tensões bilaterais somente começa a se alterar em 2007 com a contínua deterioração da situação do Iraque, que gera encontros bilaterais de alto nível diplomático e a participação do Irã em conversações visando a paz regional. Esta aproximação não elimina as controvérsias no campo nuclear e nem o projeto iraniano nesta área, aumentando sua capacidade de enriquecimento de urânio (apesar de um relatório da divulgação de um relatório da própria CIA que indicava que o Irã havia parado a produção de armas em 2003). Paradoxalmente, as pressões e crises como as do Estreito de Ormuz (quando a marinha britânica é acusada de violar águas iranianas) misturam-se às aproximações e negociações diplomáticas: em Janeiro de 2008 Khamenei menciona a possibilidade de reativar relações diplomáticas com os EUA e com a eleição de Barack Obama retomam-se as conversações para a reabertura da Embaixada norte-americana em Teerã.

Em 2008, os EUA e a UE alternaram suas pressões ao Irã com a sinalização, principalmente por parte da UE, de ofertas comerciais para que

o país abrisse mão de seu programa nuclear. Embora tenha se mostrado disposto a negociar maior transparência do projeto sob a responsabilidade da AEIA, o Irã vem se recusando a abandonar o enriquecimento de urânio, o que preserva o impasse entre as partes. Mesmo a citada eleição de Barack Obama, incluindo promessas de retomada de descongelamento e as congratulações enviadas ao recém-eleito presidente não alteraram profundamente a dinâmica destas relações. A manutenção da linha dura em Israel (ataques à Faixa de Gaza), ameaças de repetição de bombardeio unilateral de reatores iranianos também não se alteraram e a reeleição de Ahmadinejad em junho de 2009 inseriu um novo ponto de inflexão neste cenário.

Esta reeleição revelou a continuidade da cisão entre reformistas e tradicionalistas no país, pois embora alijado da linha de frente do poder (parlamento e presidência) o movimento urbano manteve-se latente nas universidades e entre mulheres e jovens. Pesquisas de opinião independentes antes do pleito (não reconhecidas pelo governo) indicavam a possibilidade de realização de um segundo turno entre Ahmadinejad e Mir Hossein Mousavi, que agregava o apoio do clero moderado e dos reformistas ligados a Khatami. A reeleição de Ahmadinejad foi confirmada no primeiro turno com cerca de 63% dos votos, o que gerou inúmeras acusações de fraude dos que apoiavam Mousavi e a eclosão de protestos em Teerã. Reprimidos pelo governo, estes protestos ganharam a mídia ocidental como prova da fragilidade do regime dos aiatolás no trigésimo aniversário da revolução. Entretanto, não é possível desconsiderar que Ahmadinejad conseguiu considerável apoio no interior do país, sua base eleitoral, com a permanência de suas posições internas e externas.

Apesar desta instabilidade, a reeleição foi apoiada pelo Líder Supremo e validada pelo Conselho dos Guardiões. Em Agosto de 2009, Ahmadinejad tomou posse para seu segundo mandato. Como aparentes concessões aos reformistas, o Presidente indicou mulheres para cargos no Ministério, mas com uma visão conservadora, o que manteve as críticas dos reformistas. As contradições presente no Irã revelam a permanência da linha tênue entre a tradição e a modernização do país, produto do sucesso de sua revolução, e que demandarão a reavaliação e ajustes de políticas.

Em termos externos, a posição do país é uma das mais relevantes no Oriente Médio e sua busca pela estabilidade e reconstrução de equilíbrios, estando ainda dependente de novos arranjos diplomáticos na região e no

mundo (e, principalmente, nas relações com os EUA), e como uma possível ponte entre o Oriente e o Ocidente, similar ao da Turquia.

C) A Ásia Central e os Conflitos Estratégicos

Ao longo dos itens anteriores, a Ásia Central e seus atores foram abordados ao se discutir a ação dos EUA, da Rússia e de países asiáticos como China e Índia, mantendo sua relevância como região pivô do sistema devido a sua posição geográfica e a sua posse de recursos estratégicos como gás e petróleo. Sistematizando este quadro estratégico, é preciso mencionar que a área é composta pelas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central que se tornaram independentes no pós-1989: Tadjiquistão, Turcomenistão, Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão e Azerbaijão. Majoritariamente islâmica, esta região ainda engloba o Paquistão e o Afeganistão, e tem sido objeto de disputa das potências externas desde o Grande Jogo do século XIX.

Como discutido, com o fim da Guerra da Fria e o desmantelamento da URSS houve uma reedição do Grande Jogo. Tendo como base a disputa pela exploração dos recursos energéticos locais e o controle das rotas de passagem de gasodutos e oleodutos, este novo Grande Jogo assumiu a face da Diplomacia dos Dutos, opondo os interesses anglo-saxãos e russos neste campo. O avanço britânico e norte-americano buscou explorar o vácuo de poder gerado pelo fim da influência soviética no que é definido por Brzezinski como Bálcãs Eurasianos (e Buraco Negro igualmente). Para a Rússia, além da dimensão energética, o declínio de sua presença influencia questões econômicas e o controle de bases espaciais (como a de Baikonur no Cazaquistão) e militares do antigo regime soviético. A autonomia desta região também afetava as tendências separatistas no Cáucaso em áreas como a Chechênia, temendo os avanços muçulmanos,

A situação tornou-se mais sensível com a GWT de W. Bush que associou a esta projeção energética e a consolidação de alianças com países como o Turcomenistão e o Azerbaijão, a presença militar. Ainda que este projeto não tenha conseguido solidez devido aos elevados custos financeiros e a reação de Moscou pós-Putin (na qual se incluem acordos econômicos com as ex-repúblicas soviéticas, a OCX e o incremento de contatos diplomáticos), a Guerra do Afeganistão (2001) ainda permanece como uma porta de entrada dos EUA e da OTAN na Ásia Central.

O elevado grau de violência e instabilidade do Afeganistão (além do Iraque) tem dificultado este projeto, demandando uma presença militar constante no país, que apresenta clara fragmentação e divisão entre suas zonas urbanas e rurais. A mudança de regime afegã proposta pelos neocons, e a ofensiva prometida por Obama nesta nação e na fronteira com o Paquistão, não tem gerado resultados satisfatórios, o que pode ser percebido nas últimas eleições presidenciais de Agosto de 2009. Menos de 30% da população afegã compareceu às urnas e a reeleição de Hamid Karzai foi colocada em dúvida por seus adversários como Abdulah Abdulah, o que provocou um segundo turno previsto para Novermbro de 2009, com o apoio da comunidade internacional.

Desde a invasão soviética ao Afeganistão, e o conflito de 1979 a 1988, a fragmentação e presença fundamentalista no Afeganistão são constantes, não se devendo esquecer que, na oportunidade, no âmbito da Guerra Fria, os EUA apoiaram o talibã na luta contra a URSS. Desenvolvida por Brezezinski na administração Carter e preservada por Reagan, esta estratégia visava o enfraquecimento da URSS com o apoio aos "lutadores da liberdade" (*freedom fighters*), dos quais se originaram a Al-Qaeda e o líder Bin Laden, que voltaram-se contra os norte-americanos posteriormente.

Do Oriente Médio à Ásia Central, envolvendo a Ásia Meridional, e as potências internacionais, os choques pelo controle estratégico da Eurásia permanecem ao longo deste início de século XXI, revelando os difíceis equilíbrios de poder e sensíveis dinâmicas sócio-econômicas-políticas de uma região que se mantém pressionada pela necessidade da modernização, reforma e reinserção internacional.

Capítulo 3
As Relações Internacionais do Brasil

Os desafios das últimas décadas impõem-se de forma complexa e diferenciada para os países do cenário mundial, em particular os em desenvolvimento e/ou emergentes. Neste contexto, a agenda das Relações Internacionais do Brasil apresenta uma abrangente pauta de prioridades regionais e globais no âmbito estatal e não estatal. Esta pauta envolve as iniciativas diante dos fenômenos e atores abordados nos Capítulos 1 e 2. A este quadro, somam-se as relações bilaterais e multilaterais com parceiros estatais e a presença nacional como parte ativa das OIGs.

Neste capítulo são examinados os princípios e temas da política externa brasileira, as linhas gerais de sua evolução até 1989, o debate contemporâneo e a base geográfica da política externa, o continente, com uma avaliação do intercâmbio hemisférico e do espaço sul-americano.

Parte I - Os Princípios Clássicos e os Temas Contemporâneos

3.1 As Tradições da Política Externa Brasileira (1902/1989)

Avaliando a evolução das Relações Internacionais do Brasil no período pós-Guerra Fria, percebe-se a existência de um debate que envolve duas tradições da política externa, que implicam variações no sentido estratégico e tático da agenda: a bilateral-hemisférica e a global-multilateral. Os ajustes

entre estas tradições, e suas variações e alternâncias, correspondem às transformações sociais, econômicas e políticas do país ao longo de sua história, do sistema internacional, organismos e atores.

Tais tradições são associadas aos eixos vertical e horizontal da ação externa, que correspondem ao Norte e ao Sul, e às visões de Primeiro e Terceiro Mundo. Da mesma forma, correspondem a padrões de ação e valores compartilhados pelo Brasil no sistema internacional diante de seus parceiros e dos organismos multilaterais, compondo a visão de Estado das relações internacionais do país que, independente do período histórico, sustentam-se como pilares e referências do engajamento externo. De acordo com Cervo,

> *A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta (...) um após outro adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente (...) Eles exercem duas funções: (...) dão previsibilidade à ação externa (...) e (...) moldam a conduta externa dos governos (...) Contribuem para fazer da política exterior, política de Estado (...) (CERVO, 2008, p. 26)*

Independente dos governos aplicarem estes elementos de maneira diferenciada, gerando paradigmas específicos nos quais se alternam a intensidade e hierarquia de prioridades, a partir dos eixos mencionados, prevalece um conjunto de valores e princípios chave. Listando este conjunto, estes temas são encontrados:

> *autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não-confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; independência de ação internacional. (CERVO, 2008, p. 27-31).*

As tradições bilateral-hemisférica e global-multilateral compõem a base da política externa ao longo do século XX[111], sustentadas nos valores e princípios acima descritos. A primeira destas, a bilateral hemisférica, dominou o campo diplomático de 1902 a 1961 e foi formulada em suas origens pelo

[111] Para a história da política externa brasileira ver a obra clássica de CERVO e BUENO, 2002. Neste capítulo, são exploradas as grandes linhas das tradições das relações internacionais e seus paradigmas contemporâneos.

Barão de Rio Branco. As principais características desta corrente referem-se à prioridade atribuída ao hemisfério como espaço preferencial de ação da diplomacia, seguindo a consolidação do território brasileiro e o início do processo de desenvolvimento. A ênfase é por uma política externa de cunho regional, com dois focos: os EUA e o Cone Sul.

Destes, a relação bilateral com os EUA é definida como preferencial devido aos interesses nacionais no espaço regional, prioritário na agenda nacional e condizente com a capacidade e recursos disponíveis naquele momento. A centralidade aos EUA era atribuída devido à alteração do equilíbrio de poder mundial, com a ascensão norte-americana consolidando-se diante da hegemonia britânica. Em suas origens, o estabelecimento da aliança especial é percebida de um ponto de vista de autonomia, reforçando o poder de barganha brasileiro nas Américas. Este fortalecimento nacional no subcontinente é interpretado por algumas correntes como de um possível subimperialismo brasileiro na América do Sul, mas que se sustenta na premissa do Brasil como potência regional.

Outros termos relacionados ao intercâmbio preferencial com os EUA são os de alinhamento pragmático e automático. Estes alinhamentos referem-se à forma como o Brasil constrói sua relação com este país, com base em uma política de barganha e troca de interesses, que era a visão original de Rio Branco- o alinhamento pragmático- ou uma postura de aceitação das iniciativas norte-americanas, condicionando os objetivos nacionais aos deste parceiro, visando, por meio desta concordância e relativa subordinação benefício- o alinhamento automático.

Até 1961, são identificadas como fases de alinhamento pragmático, a já citada gestão Rio Branco (1902/1912), a Primeira e Segunda Era Vargas (1930/1945 e 1951/1954) e a segunda metade do mandato de Juscelino Kubistchek (1958/1961). Na primeira Era Vargas ocorre o processo de triangulação estratégica entre o Brasil, os EUA e a Alemanha durante a Segunda Guerra, processo definido por Gerson Moura como "Autonomia na Dependência". Esta triangulação é uma clássica estratégia de barganha diplomática, que permitiu ao Brasil alavancar por meio dos recursos e vantagens obtidas com os EUA em troca de seu apoio na Guerra o seu processo de desenvolvimento iniciado nos anos 1930 com base na lógica do processo de industrialização para a substituição de importações (Estado Desenvolvimentista).

O nacional desenvolvimentismo ganha impulso a partir da década de 1960 com um projeto concertado de crescimento, atingindo seu auge no

regime militar associado à iniciativa de construção de uma potência média. Este impulso interliga-se ao nascimento da tradição global multilateral a partir de 1961 com a PEI (Política Externa Independente).

O segundo governo Vargas e a metade final do governo JK representam os primeiros ensaios de multilateralismo e abertura sistemática para o mundo, que amplia os eixos de ação além do hemisfério, e da base Norte-Sul, consolidando a reavaliação de prioridades externas que foram a base da PEI. Dentre estes, destacam-se em Vargas a abertura das aproximações com o Leste Europeu e a aproximação com nações em processo de independência no mundo afro-asiático ainda em seu estágio embrionário. No caso de JK, a despeito de uma forte aproximação com os EUA, os ensaios se caracterizam pelo aprofundamento dos laços com a Europa Ocidental para auxílio na industrialização brasileira (indústria automobilística), a continuidade da abertura para o leste e de aproximação com a América Latina (Operação Panamericana). Um dos resultados da OPA foi a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Deve-se destacar que estes ensaios, embora tenham sido considerados pelos EUA por vezes como contrários ao intercâmbio bilateral no âmbito da bipolaridade pela aproximação com países do Leste, não possuíam um elemento confrontacionista ao Ocidente, consistindo-se em aproximações de caráter mais econômico e não ideológico. Da sua parte, nos anos 1960, os EUA propuseram a Aliança Para o Progresso (ALPRO) em resposta à Revolução Cubana (1959), mas sem o avanço real da cooperação.

Ao nacional desenvolvimento opõe-se ao modelo de desenvolvimento associado e identidade plena com o Ocidente (EUA) que predomina no encerramento da Segunda Guerra e início da Guerra Fria, ligado ao modelo de alinhamento automático. Este padrão predomina nos anos de 1912 a 1930 (modelo agro-exportador), 1946 a 1951 (Governo Dutra), 1954/1955 (Café Filho) e a primeira metade de JK (1956/1958). Por sua vez, o governo de Castelo Branco representa um movimento ambíguo de retorno do alinhamento com preservação de autonomia.

Nesta versão da relação especial, o cálculo estratégico passa pela concessão e adesão política do país às iniciativas norte-americanas, visando interesses, benefícios econômicos e políticos como investimentos, abertura de mercados e prestígio. A integração ao Primeiro Mundo, a prioridade às relações Norte-Sul (eixo vertical), e à normalização das relações internacionais

são outros componentes desta agenda e que se desenvolvem no período contemporâneo.

Neste período, 1902 a 1989, este padrão prevalece até 1961, quando, como citado, é substituído pelo global multilateral e a visão do nacional desenvolvimentismo, dominante nas relações internacionais do país desde então (apesar do interregno de Castelo Branco nos anos 1960 e da década de 1990 no pós-Guerra Fria). Desenvolvida nos governos de Jânio Quadros e João Goulart pelos chanceleres San Tiago Dantas e Araujo Castro, a tradição global multilateral surge a partir da PEI sustentada na percepção de dois fenômenos: a transformação doméstica do Brasil em um país urbano em desenvolvimento de porte médio, consolidando-se como poder industrial, cujas alianças e parcerias precisavam expandir-se além do hemisfério para sustentar este crescimento e aumentar as alternativas de inserção e a maior fluidez do cenário bipolar. Esta fluidez era representada pelo aumento da relevância das OIGs e a perda da rigidez dos blocos com a ascensão da Europa Ocidental, o Japão e o Bloco Oriental (mundo socialista) como pólos de poder alternativos para o estabelecimento de parcerias.

O processo de descolonização afro-asiático criava atores autônomos no sistema com uma agenda de desenvolvimento e modernização, compartilhada pelo Brasil. Politicamente, a emergência destes atores, somados as demais nações em desenvolvimento, emergia uma nova identidade no sistema, a do Terceiro Mundo e do Movimento Não-Alinhado. Como indica Vizentini (1998), estas mudanças ampliam o espaço de ação da política externa brasileira, combinando, ao tradicional eixo Norte-Sul, os eixos Sul-Leste e Sul-Sul.

Seguindo estas premissas e respondendo a este contexto, os princípios da PEI foram listados em artigo de Quadros para *Foreign Affairs* em 1961, com base nas visões de San Tiago Dantas (Ministro das Relações Exteriores de 1961/1962)[112] e são sistematizados por Cervo e Bueno (2002) e Vizentini (1998): ampliação do mercado externo dos produtos primários, formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, manutenção da paz (coexistência pacífica), auto-determinação e não-intervenção e apoio à emancipação dos territórios coloniais.

No que se refere às características básicas de ação, ocorre a potencialização e mundialização das relações internacionais, atuação isenta

[112] Neste período também estiveram à frente do MRE, Afonso Arinos de Melo Franco, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araujo Castro.

de compromissos ideológicos no campo estatal e nas OIGs, aproximação com a Argentina e ênfase nas novas parcerias. Outra tese que emerge é a do congelamento do poder mundial, que indica a assimetria existente entre os países do Norte e do Sul, reivindicando para as nações do Terceiro Mundo tratamento igualitário no acesso às tecnologias sensíveis, fundamentais para o desenvolvimento e a modernização. Intensifica-se o objetivo do desenvolvimento, a ideia e a prática da diplomacia do Brasil como um jogador e comerciante global (*global trader and global player*)[113].

O início do regime militar a partir do golpe de 31 de Março em 1964[114]. (perdurando até 1985) insere uma quebra nesta ascensão do nacional desenvolvimentismo com o governo de Castelo Branco (1964/1967). O regime militar posteriormente recupera as prioridades da autonomia e do desenvolvimento visando a construção de uma potência média no sistema internacional. De acordo com Vizentini (1998), duas fases podem ser identificadas no conjunto do regime: o modelo ascendente (1964/1974) e o apogeu e declínio (1974/1985). [115]

Analisando especificamente Castelo Branco, ainda que tenha preservado posições autônomas relacionadas ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis (nuclear[116]), a administração buscou a recuperação da aliança com os EUA. Esta recuperação tinha implicações na política interna e externa: na interna, representava a retomada do desenvolvimento associado e a construção de uma nação moderna e liberal por meio da tríade Estado, capital externo e a burguesia nacional; na externa dos Chanceleres Vasco Leitão da Cunha (1964/1966) e Juracy Magalhães (1966/1967), priorizava a associação com os EUA por meio do abandono de um discurso terceiro mundista e do reforço da interdependência e das fronteiras ideológicas. Um claro discurso anti-

[113] As demandas do Terceiro Mundo podem ser resumidas nos 3 "Ds": democracia, desenvolvimento e desarmamento.

[114] No contexto da Guerra Fria, da Revolução Cubana (1959) e da Aliança para o Progresso (1960), o golpe ocorre em uma realidade similar a da emergência de outros regimes militares na América Latina: com o apoio dos EUA, visando barrar o avanço das esquerdas na região, e de parte da sociedade nacional.

[115] Para análise detalhada das prioridades e paradigmas desenvolvidos pelo regime militar sugere-se a leitura de VIZENTINI, 1998.

[116] O desenvolvimento nuclear autônomo é uma das grandes prioridades brasileiras a partir dos anos 1950, quando a administração Vargas cria o CNPq e estabelece o monopólio estatal em pesquisa nuclear. Governos seguintes investem na instalação de reatores nucleares no país, São Paulo (IEA, hoje IPEN), Rio de Janeiro (IEN) e Belo Horizonte (CDTN). Por deter uma das maiores reservas de urânio mundiais e outros minerais estratégicos, o país possui elevadas vantagens comparativas no setor. A CNEN é criada em 1956.

comunista, assim como a preocupação com a segurança hemisférica associam-se a estas políticas, propondo a criação da Força Interamericana de Paz. A tese dos círculos concêntricos da diplomacia a partir do hemisfério reforça-se neste período.

Esta agenda, porém, não era consensual, em particular no campo externo. Em oposição à ação bilateral hemisférica proposta por Castelo, o grupo que pode ser denominado de nacionalista visava a ampliação da ação global e multilateral do país, com ênfase na autonomia. As divergências estendiam-se ao âmbito interno com relação à duração e dinâmica política do regime, abertura do lado castelista (liberal) e mais autoritário para os nacionalistas.

A partir de 1967, estas divergências foram relativizadas com o predomínio dos nacionalistas na condução da política. As administrações de Costa e Silva (1967/1969) e Emilio Garrastazu Médici (1969/1974) correspondem à consolidação do modelo de desenvolvimento autônomo que atinge seu auge na presidência de Ernesto Geisel (1974/1979). Nas Relações Internacionais, a lógica da PEI é retomada, mas sem suas dimensões sociais, consolidando o modelo do regime militar de construção de potência média, como analisa Vizentini.

Em termos internos, Costa e Silva e Médici enfatizam o combate ao comunismo e propõe uma correção de rumos das ações de Castelo, nos quais se destacam medidas como o AI-5 (1968) e a década de 1970 foi conhecida como os "Anos de Chumbo" e de nacionalismo (representados no Brasil ame-o ou deixe-o e Pra Frente Brasil, também a luz do tricampeonato). O período engloba a fase do Milagre Econômico (1968/1973) com a ampliação do controle do Estado sobre o processo econômico, sem abandonar a tríade e enfatizando uma perspectiva heterodoxa de liberalismo proposta por Helio Beltrão e Delfim Neto à frente dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

Na administração Médici, a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a média do crescimento oscila entre 10 a 13% e se consolida o papel do Estado como agente do desenvolvimento por meio dos grandes empreendimentos e empresas de infra-estrutura nos setores de energia, transportes, telecomunicações e educação (projetos símbolos do período são Itaipu, Transamazônica, desenvolvimento de C&T). Na base de sustentação e alavancamento deste projeto, o endividamento externo a juros baixos é essencial, o que, nos anos 1980, trouxe custos consideráveis à economia.

Em termos de política externa, a administração Costa e Silva rompe a retomada do bilateralismo proposto por Castelo, enfatizando a dimensão de autonomia. A prioridade reside na ampliação das visões globais-multilaterais, reafirmando o projeto nacional de industrialização e modernização a partir da abertura brasileira em busca de alternativas ao Norte (EUA). A Diplomacia da Prosperidade do Chanceler José de Magalhães Pinto (1967/1969) reafirma a identidade do Brasil como um país pertencente ao Sul e ao Terceiro Mundo, ampliando a ação multilateral nas OIGs. As alternativas de parceria, contudo, localizam-se não só no mundo afro-asiático e socialista, como na América Latina, e com outros países desenvolvidos como França, Japão e Alemanha.

No caso da América Latina, a perspectiva foi de autonomia, com o abandono das visões castelistas e a intensificação de contatos para o aproveitamento dos recursos hídricos do Cone Sul. Consolida-se o papel de porta voz do desenvolvimento no G77 e na UNCTAD, assim como na ONU. Uma das iniciativas mais significativas é a recusa em assinar o TNP, atitude que se torna simbólica da busca da autonomia em ciência e tecnologia, em particular no campo nuclear, criticando o monopólio do conhecimento dos países desenvolvidos.[117]

Na relação com os EUA preserva-se a identidade anti-comunista, mas as ações do governo brasileiro representam fonte de preocupação para os norte-americanos devido a seu caráter autônomo e global em um momento de descongelamento da bipolaridade e declínio relativo das superpotências (*detente*). Em 1969, o governo Nixon envia a Missão Rockfeller ao país e são conhecidas as declarações de Kissinger sobre a relevância do Brasil na região. Apesar destas aproximações, os termos que passam a se aplicar ao intercâmbio bilateral são "rivalidade emergente", "o relacionamento perdido" e "conflito administrado".

O crescimento econômico e a entrada de Médici no poder mantém a prioridade da abertura global e multilateral do Brasil, mas insere um componente diferenciado à Costa e Silva, com a Diplomacia do Interesse Nacional de Mario Gibson Alves Barboza (1969/1974). Tal componente refere-se à renuncia de um discurso terceiro mundista e a inserção do conceito de pragmatismo as relações com os EUA visando reaproximação. A relação entre o projeto de

[117] Nos anos 1990, a não assinatura do TNP e outros tratados similares de tecnologias sensíveis foram considerados como responsáveis por parte da crise da política externa nacional, uma vez que segundo os argumentos correntes passavam a imagem de um país conflitivo ("autonomia pela exclusão") e sem credibilidade (3.3).

desenvolvimento e a inserção internacional sustenta-se na visão da potência média, mas com a integração ao Primeiro Mundo. Na América Latina, a assinatura do Tratado de Itaipu (1973) é um marco, a ênfase é no bilateralismo e no apoio aos demais regimes autoritários. Vizentini argumenta que esta estratégia amplia uma ação gradualista, mas sem abrir mão da defesa do acesso às tecnologias, do multilateralismo e ao desenvolvimento o que, por natureza, gerava certa medida de conflito com os EUA (outras tensões encontram-se na definição das 200 milhas do mar territorial, do TNP e comércio).

O legado de crescimento e ampliação das relações internacionais globais e multilaterais dos governos Costa e Silva e Médici, associados ao aprofundamento das tendências multipolares do sistema nos anos 1970, leva à consolidação do poder nacional na administração Geisel. A força do projeto de desenvolvimento leva ao auge do modelo de política externa do regime, sistematizado no Pragmatismo Responsável e Ecumênico do Chanceler Azeredo da Silveira (1974/1979). De acordo com Vizentini,

> *O pragmatismo seria a busca de vantagens no cenário internacional, independentemente do regime e da ideologia. Responsabilidade diria respeito às questões ideológicas que não contaminariam a política externa. E, finalmente, ecumenismo seria a ampliação de parcerias desejadas (...) em escala planetária, isto é, para além do âmbito hemisférico (...) (VIZENTINI, 1998, p. 208)*

O salto qualitativo da agenda internacional consubstancia-se na exploração de um conjunto abrangente de oportunidades nas relações estatais e no multilateralismo. Este conjunto explora parcerias ao Norte e ao Sul, ao Leste e ao Oeste, compondo a tradição global multilateral em sua expressão mais bem acabada até então. Paradoxalmente, os contatos com o bloco socialista não possuíam respaldo similar à ação da esquerda no país, apesar da implementação das primeiras medidas de abertura do regime. Inclusive, certas ações externas como a aproximação com a URSS e a China eram bastante criticadas pela linha mais conservadora. Frente a estas pressões, Geisel inicia o processo de abertura lenta e gradual conduzido por Golbery do Couto e Silva.

Iniciativas como a Lei Falcão (1976), o Pacote de Abril e a Lei do Divórcio (1977) e a revogação do AI-5 (1978) e a garantia da sucessão e desta abertura com Figueiredo compõe o conjunto do início da redemocratização em resposta ao crescimento da oposição, a maior

participação das forças sociais e o desgaste natural do regime que sustentava grande parte de sua legitimidade no crescimento econômico que, no pós-1973 devido à primeira crise do petróleo começa a dar sinais de desaceleração. Nos anos 1980, isto se converte na estagnação e depois crise.

O governo Geisel lança o II PND, no qual se destaca o projeto de desenvolvimento de fontes alternativas de energia, que resultam no Proalcool (a tecnologia do etanol combustível é um dos grandes diferenciais de poder do Brasil no século XXI) e no investimento no programa nuclear por meio do Acordo Nuclear com a Alemanha (inserido no processo de nacionalização da segurança, conforme definido por Cervo e Bueno). Outro objetivo era completar o projeto de desenvolvimento autônomo, finalizando o ciclo da substituição de importações, e iniciar um novo patamar de crescimento que investisse nos setores contemplados na RTC da década de 1970 (informática, tecnologia de ponta).

A interação entre o setor interno e externo resulta, portanto, em um complexo quadro de iniciativas. Analisando a agenda e natureza do pragmatismo, consolida-se a presença brasileira como jogador global e relevante país em desenvolvimento (potência média e grande Estado periférico). Como mencionado, os eixos Norte-Sul-Leste-Oeste são simultâneos nesta expansão da tradição global multilateral. Os principais vértices de ação da política externa são: os países desenvolvidos da Europa Ocidental, com prioridade à Alemanha Ocidental, e o Japão, a América Latina, o Oriente Médio, a África e o Mundo Socialista (URSS, Leste Europeu e China).

A ampliação dos mercados externos para matérias primas visava países desenvolvidos, o mundo socialista e do mesmo porte do Brasil e para os manufaturados e projetos de infra-estrutura o objetivo eram os PMDR. A aquisição de tecnologia e a cooperação técnica era prioritária, assim como a obtenção de recursos energéticos por meio de aproximação com o Oriente Médio. A política africana, somada aos elementos econômicos, detinha forte componente cultural e de compartilhamento de identidades e um passado comum colonial e de herança étnica. Na América Latina, a fase do pragmatismo imprime um componente sul-americano na agenda, com o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), a continuidade do projeto de Itaipu e a reaproximação com a Argentina.

Esta visão têm impactos no relacionamento com os EUA, à medida que os norte-americanos tinham dificuldades em acomodar o crescimento brasileiro e percebiam as iniciativas do pragmatismo como de confrontação. A

mencionada nacionalização da segurança[118] composta pelo desenvolvimento da indústria bélica nacional (Engesa e Avibrás), a denúncia do acordo militar com os EUA (1977), o programa nuclear paralelo (domínio completo do ciclo do combustível nuclear e submarino nuclear), o Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental (1975) e a Política de Informática (1976) eram um ponto sensível.

A capacitação tecnológica brasileira e seu incremento de projeção de poder nos setores de segurança significavam tanto competição aos EUA em alguns setores (mercado de armas), como de diferencial de poder no hemisfério. Deve-se mencionar que o Acordo Nuclear com a Alemanha segue-se ao Acordo Brasil-EUA no mesmo campo com a White Westinghouse (1972/1974), mas que fora suspenso por pressões do governo de Jimmy Carter, que demandava ajustes do regime no campo dos direitos humanos, o que levou ao Brasil a buscar novas parcerias. Anteriormente, os EUA eram os principais parceiros brasileiros no campo nuclear (vide o Acordo Tecnológico de 1955 e o Programa Átomos para a Paz).

O Brasil ampliava suas parcerias e o amadurecimento de suas opções não visava, por princípio ou escolha, a confrontação com os EUA. O alvo era, na realidade, uma abertura maior de caminhos além do âmbito bilateral hemisférico, adequando sua agenda externa a sua nova condição de poder. O objetivo seria alcançar um patamar no qual "(...) nenhum alinhamento ou concordância será irrestrito e nenhuma diferença será irreconciliável." (VIZENTINI, 1998, p. 213). O que se observou foi um aumento de desentendimentos comerciais e políticos (negociações do GATT, abertura do mercado dos EUA e proteção do brasileiro, aproximação do Brasil ao mundo árabe, defesa da descolonização e direitos humanos) que, nos anos 1980, trariam tensões cíclicas ao relacionamento.

Estas tensões e o acúmulo das pressões dos EUA sobre o Brasil e outros países em desenvolvimento no contexto da ascensão de Ronald Reagan à presidência norte-americana e da confrontação renovada com a URSS foi um dos componentes da crise do regime e seu modelo a partir do início dos anos 1980. Esta crise atravessa a última presidência do regime militar, a de João Figueiredo (1979/1985) e a primeira civil, eleita indiretamente pelo Colégio Eleitoral, a de José Sarney (1985/1989)- vice de Tancredo Neves,

[118] CERVO e BUENO, 2002 oferecem uma detalhada análise dos projetos que compõem esta agenda, assim como VIZENTINI, 1998. O Acordo com a Alemanha não foi realizado em sua totalidade.

Sarney assume a presidência devido ao falecimento de Neves na Nova República. Analisando este período de 1979 a 1989, a situação foi de recuo político e econômico, o que levou ao aumento da vulnerabilidade externa e gerou uma percepção menos positiva sobre o país que dominou a primeira metade da década de 1990.

Uma combinação de fatores estava na raiz deste processo. No campo internacional, a ofensiva neoconservadora de Reagan representou o fechamento de espaços no sistema, combinada com a segunda crise do petróleo e o aumento dos juros da dívida externa. Eventos como a desaceleração européia, a Guerra Irã-Iraque no Oriente Médio, a crise na África e no bloco socialista relacionam-se a este padrão. Os anos 1980 representam um refluxo para o movimento terceiro mundista e dos não alinhados. Ações como a do Consenso de Cartagena de 1984 que propunham a renegociação da dívida alcançaram pouco sucesso em um cenário caracterizado por pressões e constrangimentos originários do eixo vertical.

No caso brasileiro, a relação bilateral com os EUA atravessa um período difícil: os choques comerciais se tornaram freqüentes no âmbito bilateral e multilateral, com pressões norte-americanas diretas em forma de retaliações comerciais, inclusão na Lista Negra do Departamento de Comércio, suspensão da venda de supercomputadores, acusações de protecionismo e desenvolvimento de programas bélicos, dentre outros. Os principais pontos de desacordo referiam-se ao protecionismo brasileiro no setor de informática (a reserva de mercado e leis de 1976 e 1984) e propriedade intelectual. As divergências referem-se aos temas de direitos humanos, meio ambiente e tecnologias sensíveis, dívida externa, com o Brasil sendo apresentado como um país que não cumpria seus compromissos. O distanciamento estratégico relativo à oposição brasileira à militarização do Atlântico Sul também faz parte dos desentendimentos.

Apesar destas limitações, a administração Figueiredo manteve a abertura promovida pela ação do pragmatismo na Diplomacia do Universalismo do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro (1979/1985). Em resposta às dificuldades de ampliação da agenda, procurou-se manter na medida do possível as parcerias conquistadas ao longo dos anos 1970, considerando as dificuldades similares enfrentadas pelos parceiros. A intensificação dos projetos no Cone Sul, dando sequência à sul-americanização da política regional iniciada pelo Geisel, foi uma das principais iniciativas do governo, cuja continuidade foi assegurada e aprofundada por Sarney.

A crise do modelo não se resumia a estes constrangimentos externos, como às dificuldades de administrar a fase final da transição do regime militar à democracia em meio à crise econômica, à expansão dos movimentos sociais internos e à reação dos conservadores. Dando prosseguimento à abertura lenta e gradual, as principais iniciativas do governo Figueiredo foram a Lei da Anistia e a Reforma Partidária em 1979, as eleições diretas para governador em 1982, acompanhadas pela reação contra a abertura com bombas em sedes de partido e no Rio Centro. As greves no ABC paulista e o movimento das Diretas Já também fazem parte deste quadro, com a consolidação de lideranças populares como as de Luis Inácio Lula da Silva e Tancredo Neves. Além destas dimensões políticas, o sucesso do modelo no campo econômico ao completar o processo de substituição de importações iniciado nos anos 1930 e a dificuldade em acompanhar o salto qualitativo da RCT representaram uma encruzilhada que o último governo do regime não pode administrar plenamente.

Um balanço geral do período 1964/1985 revela um crescimento significativo da economia, consolidando os processos industriais, de modernização e urbanização nacional que, no campo externo, forneceram a base de uma projeção internacional sólida. Nesta projeção, o papel do Brasil como potência média, representante do Terceiro Mundo e com alianças amplas nos eixos Sul-Norte-Leste, caracterizou o amadurecimento da tradição multilateral global nascida com a PEI. Este salto qualitativo interno e externo não ocorreu de forma uniforme em todos os setores, mas reforçou a ação internacional do país. Como destaca Vizentini,

> *O Brasil ainda que marcado pelas deficiências sócio-políticas bem conhecidas, converteu-se no único país ao sul do Equador a possuir um parque industrial completo e moderno, posicionando-se entre as dez maiores economias do mundo (VIZENTINI, 1998, p. 333)*

Este legado complexo perpassou todo o governo de José Sarney, a década perdida. Internamente, coube a Sarney administrar o início da redemocratização em uma situação econômica precária e sócio-política difícil após o falecimento de um dos símbolos desta transição, o Presidente Tancredo Neves, faltando ao Vice Presidente legitimidade e carisma similares ao seu companheiro (e cabeça) de chapa. O agravamento da situação econômica, o aumento das pressões norte-americanas, o encaminhamento do fim da Guerra

Fria, a explosão dos juros da dívida, os impasses econômicos e a hiperinflação, os planos de ajuste (Cruzado, 1986) acentuaram a crise. Somadas, a crescente vulnerabilidade derivada da estagnação econômica, as pressões da comunidade internacional no campo do meio ambiente, direitos humanos, comércio e tecnologias compunham a sensação de perda de lugar no mundo e a emergência de uma postura defensiva.

Tal postura derivava da tentativa de dar continuidade ao padrão das relações internacionais universalistas, na linha global multilateral, com a criação de uma diplomacia para o governo civil que administrasse a crise, sem perder as parcerias consolidadas nos anos anteriores. Como resultado, as relações internacionais da Nova República apresentaram uma razoável ambigüidade entre esta tendência de manutenção do curso autônomo e a tentativa de reinserir o Brasil no sistema a partir de uma readequação da agenda a estes novos tempos (Olavo Setubal, 1985, e Roberto de Abreu Sodré 1986/1990 comandaram o MRE).

As relações do Brasil com o Cone Sul e o intercâmbio com os EUA são exemplo destas vertentes. Enquanto no Cone Sul observa-se um progresso das trocas regionais com a Argentina que na década seguinte resultam no MERCOSUL, preservando um espaço de independência de ação, no âmbito bilateral Sarney inicia um processo de aproximação com os norte-americanos (outras áreas nas quais se sustentou a autonomia foram na África e Oriente Médio). Este processo foi composto de sinalizações de adequação da agenda às demandas internacionais nos pontos mais sensíveis mencionados acima (meio ambiente, direitos humanos, comércio, proliferação e tecnologias), mesmo em meio à elevação da confrontação no GATT e com o USTR (aplicação da lista negra, da Super 301) e de tentativas de renegociar a dívida.

Apesar da crise econômica e do elevado grau de instabilidade interna, o governo Sarney administrou a transição política forma equilibrada, e um dos marcos do período é a Constituição de 1988. As Relações Internacionais do Brasil são contempladas no Artigo 4º, no qual se estabelece que o país se rege pelos seguintes princípios:

- independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político.

Estes princípios refletem o conjunto de prioridades e valores descritos por Cervo e uma das mais significativas afirmações da nova carta nacional do governo civil é o Parágrafo único deste Artigo 4º no qual se estabelece que "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações." Esta prioridade recebe significativa atenção dos governos brasileiros desde a promulgação da Constituição, sendo uma das mais destacadas conquistas da agenda externa nacional.

Sobre as atribuições dos poderes, o Artigo 84 define as do Poder Executivo como "manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; decretar o estado de defesa e o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal." Por sua vez, a competência do Congresso Nacional encontra-se descrita no Artigo 49: "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar."

A avaliação da presidência apresenta resultados mistos: assinatura da Declaração de Iguaçu, da Ata de Integração Brasileiro-Argentina e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e a Argentina em 1985, 1986 e 1988, respectivamente, o reatamento das relações diplomáticas com Cuba (1986), aprovação da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986 e as pressões da aplicação da mencionada Super 301.

Sarney apresenta os primeiros passos do que seria a "limpeza de agenda" intensificada por Fernando Collor (1990/1992). Embora a política externa do primeiro governo civil após o regime militar tenha apresentado progressos no âmbito regional e na redemocratização, constrangimentos estruturais internos e externos desempenharam papel central na limitação dos esforços. Estes constrangimentos abriram caminho para a reavaliação dos paradigmas dominantes deste 1961, que se consolidaram no período seguinte, passando-se da década perdida à década bilateral.

3.2 A Década de 1990 e o Debate Pós-Guerra Fria (1990/2002)

As transformações do sistema internacional e o fim da Guerra Fria inseriram um momento de inflexão na política externa do Brasil e da maioria das nações em desenvolvimento com a perda do referencial dos alinhamentos (e não alinhamento) associados às ações de barganha e autonomia do período anterior. Algumas visões tornaram-se predominantes no sistema internacional no que se refere à emergência de uma nova ordem mundial e do fim da história, simbólicos da aparente universalização do modelo liberal e unipolaridade da hegemonia dos EUA, a superpotência restante.

O debate do pós-Guerra Fria sobre o futuro das Relações Internacionais do Brasil polarizou-se em torno da permanência das ações globais-multilaterais e a retomada da tradição bilateral-hemisférica. No início dos anos 1990, a bilateral-hemisférica suplanta as propostas de correção de rumos, priorizando o eixo Norte/Vertical da política externa, com foco nos EUA. A lógica que sustentou esta ação foi embasada na percepção da unipolaridade e na crítica às iniciativas prévias ("autonomia pela exclusão")[119].

Em contrapartida, a opção é a da adequação aos fluxos do sistema ("autonomia pela integração")[120]. Tal integração era representada pela adesão às reformas políticas e econômicas patrocinadas pelos EUA, seus projetos latino americanos e que encontravam respaldo nas organizações multilaterais como a ONU e nas negociações comerciais no âmbito do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT). Um dos símbolos deste período foi a adesão às prescrições neoliberais do Consenso de Washington. O Brasil passou a se reinserir a partir de uma relação privilegiada com os EUA. Nacionalmente, esta postura foi mediada, segundo Cervo e Bueno "O pensamento brasileiro aplicado às Relações Internacionais do Brasil desde 1990 não foi, portanto, homogêneo (...)" (CERVO e BUENO, 2002, p. 456).

Em outros países as escolhas recaíram no completo alinhamento. O "tipo ideal" foi a Argentina de Carlos Menem e sua prática do "Realismo Periférico" e do "Estado Normal"[121], acompanhado pelo México de Carlos Salinas e o Chile (Venezuela, Bolívia, Equador, Uruguai igualmente a aplicaram). Ao paradigma do Estado Normal, nesta classificação de Cervo e Bueno somavam-se o nacional desenvolvimentista e o logístico, de acordo com os autores,

[119] VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003.
[120] VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003.
[121] CERVO e BUENO, 2002.

> *O Estado desenvolvimentista, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se o Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional e mediante a superação de dependências econômicas estruturais e de segurança. O Estado normal, invenção latino-americana dos anos 1990 (...) envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente (...) como Estado destrutivo (...) como Estado regressivo (...) o Estado logístico que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedora e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefício das interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (CERVO e BUENO, 2002, p. 457)*

O governo que iniciou este processo foi o de Fernando Collor de Mello (1990/1992), primeiro presidente eleito democraticamente depois do fim do regime militar, com José Francisco Rezek (1990/1992) e Celso Lafer (1992), exercendo o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Em um cenário de profunda crise, Collor construiu a campanha em tons populistas, propagando a imagem da mudança e modernidade que levariam o Brasil ao Primeiro Mundo. A implementação do Consenso de Washington e a assinatura de diversos regimes internacionais foram prioridades, adequando por meio de reformas econômicas aceleradas a sociedade brasileira às novas realidades mundiais. No âmbito multilateral isto implicou o abandono das políticas de reivindicação e demandas do Terceiro Mundo.

Segundo Collor, o momento era de buscar a integração aos principais fluxos econômicos, sociais e políticos do sistema, garantindo os compromissos brasileiros com as principais demandas do pós-Guerra Fria, compartilhando o otimismo do período. Na gestão de Celso Lafer, estes elementos táticos foram apresentados como uma integração aos novos padrões de ordem mundial emergentes no pós-1989 que teriam a ONU e a liderança dos EUA como pilares fundamentais. Em artigo para a revista *Política Externa* (1993), Lafer explicita estes princípios e orientações,

> *É com esse espírito de civilidade democrática que o Brasil se propõe participar do processo de reorganização do sistema internacional. O momento histórico excepcional que vivemos exige uma nova agenda que incorpore a um tempo a percepção do presente e a antevisão do futuro (...) num exercício permanente de adaptação criativa (...) (LAFER, 1993, p. 97)*

Estas ações representaram uma rápida abertura do mercado brasileiro ao exterior, eliminando os principais contenciosos com os EUA: a reserva de mercado no setor de informática, acesso ao mercado interno, privatizações dos setores estratégicos e negociação da lei das patentes. Nas negociações comerciais do GATT, o Brasil abandonou seu protagonismo e articulações com nações em desenvolvimento como a Índia pela demanda do comércio livre, alinhando-se com os EUA.

No que se refere aos "novos temas", a presidência optou pela tática da credibilidade via adesão. No campo da proliferação, ainda que não tenha assinado o TNP, Collor deixou claro que o país abdicava do desenvolvimento de tecnologias sensíveis com atos simbólicos como o fechamento de um poço para testes nucleares na Serra do Cachimbo (PA). Houve o desmonte do projeto de segurança nacional[122], com a redução dos investimentos no setor. Durante quase uma década as Forças Armadas foram colocadas como baixa prioridade, com o país aderindo à premissa da "segurança compartilhada". Esta situação somente começou a mudar em 1998 com a criação do Ministério da Defesa no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) dando-se início a discussões mais substantivas sobre uma política de defesa, a questão das relações civis-militares e o reaparelhamento das Forças Armadas.

No conjunto destes novos temas, a questão ambiental e dos direitos humanos mereceu atenção. A avaliação sobre a *performance* de Collor nestes dois campos apresenta-se de forma diversa nos analistas, que se dividem entre considerar positivas as iniciativas da administração e as visões mais críticas que as envolvem. Positivamente, o Brasil formalizou sua adesão formal à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José) e a Pactos da ONU e da OEA. Em 1993, já em Itamar Franco, o país tem participação importante na Conferência Mundial de Direitos Humanos, 1993, Viena. Estes avanços fazem parte do processo de redemocratização interna.

No meio ambiente, a interação adesão/autonomia (que se repete no processo de integração regional do Cone Sul) foi mais presente, com o Brasil tomando à frente dos processos com a realização da Conferência Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em Junho de 1992 (ECO-1992). A defesa do desenvolvimento sustentável (Agenda 21) e da Convenção Quadro sobre mudança de clima (que resulta no Protocolo de Kyoto em 1997) e a Convenção sobre Biodiversidade

[122] CERVO e BUENO, 2002.

Biológica representam conquistas diplomáticas, enquanto no caso das patentes o legado é dúbio.

Collor, ao lado de Menem, foi responsável pela aceleração do processo de integração com a Argentina, com a formação do MERCOSUL (a Ata de Buenos Aires, 1990, e o Tratado de Assunção, 1991 compõe estas ações) no contexto das iniciativas norte-americanas para a América Latina e da lógica neoliberal. Mesmo assim, o arranjo integracionistas manteve sua lógica de autonomia por meio de uma atuação compensatória do Itamaraty que nestas e outras questões procurou preservar certa margem de independência, contrabalançando as dinâmicas de Collor. Na Guerra do Golfo de 1991, por exemplo, o Brasil não se alinhou plenamente com os EUA, diferente da Argentina que chegou a mandar navios de guerra para o Golfo. [123]

O bilateralismo suplanta as parcerias globais construídas, colocando em segundo plano as relações com o mundo em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, o que leva a uma inflexão negativa na política africana e no Oriente Médio. De acordo com Saraiva (2004), o Brasil se distancia de seus parceiros africanos em um momento de crise do continente, o que corresponde a uma marginalização mais ampla do papel dos países em desenvolvimento no sistema internacional.

Em resposta, os países em desenvolvimento receberiam reconhecimento político, concessões comerciais e ajuda financeira e tecnológica do eixo vertical. A despeito do engajamento, o Brasil recebeu poucos benefícios. Apesar da promessa de superar a crise, a administração promoveu medidas impopulares e sem efeito, como o congelamento da poupança (conduzido pela Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello). O cenário tornou-se mais instável quando o presidente, e seus principais assessores foram acusados de corrupção, que levou ao *impeachment* em 1992.

Como prova do amadurecimento democrático, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder e tentou, em um contexto bastante sensível, estabilizar o país e minimizar os efeitos negativos das escolhas de Collor. Na política externa, Franco teve Fernando Henrique Cardoso (1992/1993) e Celso Amorim (1993/1994) no MRE e retomou a tradição global multilateral, investindo em parcerias Sul-Sul com outras potências em desenvolvimento. No espaço regional, o Brasil deu continuidade ao MERCOSUL (Protocolo

[123] Para uma visão positiva da agenda de Collor, LAFER, 2003, e para os críticos BATISTA, 2003. Para Collor e Itamar, HIRST e PINHEIRO, 1995.

de Ouro Preto, 1994), incrementando seu sentido de autonomia e propondo novos projetos de ação regional com a ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana) e o Merconorte (Mercado Comum do Norte). A solidez da plataforma continental era percebida como essencial para o fortalecimento regional e nacional em meio à vulnerabilidade gerada pelas opções do início da década. Esta linha encontra-se explicitada desde o primeiro discurso de Itamar,

> *Abrir as fronteiras à competição internacional não significa renunciar à soberania. O princípio que orientará as relações com os outros povos deve ser o da estrita reciprocidade. O mundo, depois da guerra fria, se organiza em grandes blocos regionais, que prenunciam uma sociedade política universal. Estamos participando do MERCOSUL, e sentimos salutar desafio diante da integração continental. Ao mesmo tempo em que avançamos na integração do Cone Sul, mantemos os nossos compromissos com o Pacto Amazônico*[124]*. (FRANCO, 1992, s/p)*

O objetivo de alcançar reconhecimento político teve o foco deslocado da aquiescência para um incremento de participação, em particular na ONU, tendo como base a defesa da reforma do Conselho de Segurança e a candidatura brasileira a um assento permanente. A mesma postura de reivindicação estende-se a outros organismos multilaterais com o país, retomando sua identidade como país de Terceiro Mundo. A administração recupera ações para a África que, em 1996, no governo FHC resultam na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Nas negociações comerciais, as atitudes são compensatórias. Nas relações com os EUA, apesar de algumas críticas norte-americanas ao governo, não predominam conflitos sérios. Embora o país não seja considerado um "modelo" pelos EUA como o são Argentina e Chile neste momento, não há uma baixa significativa na diplomacia como no final dos anos 1980.

A grande conquista de Itamar foi na dimensão interna com a implementação do Plano Real (1994) de estabilização da economia a cargo do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, como indicado, havia sido Ministro das Relações Exteriores. Depois de quase quinze

[124] Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992 in Discursos Selecionados do Presidente Itamar Franco, FUNAG, 2008.

anos de crise ininterrupta, hiperinflação, estagnação, o país consegue retomar um quadro de estabilidade doméstica, com a superação da crise estrutural prévia. O sucesso do Plano garantiu a FHC a vitória na eleição presidencial de 1994 e sua reeleição em 1998. Durante a gestão Cardoso, o MRE ficou sob a responsabilidade de Luiz Felipe Lampreia (1995/2002) e Celso Lafer (2002), e imprimiu uma nova quebra na política externa do período.

Diferente de Itamar que retomara o perfil global-multilateral da política externa, FHC recuperou as premissas e lógica do início dos anos 1990 sustentada no bilateralismo. Embora de uma forma mais equilibrada do que Collor e outros governos latino americanos, FHC investiu na tática da "integração" ao sistema via credibilidade e legitimação nacional por meio da adesão aos regimes internacionais e a retomada dos processos de abertura e privatização interrompidos por Itamar. A visão do Brasil como um país do Terceiro Mundo ou periférico foi trocada pelo ideário do Primeiro Mundo e de uma nova era da política mundial sustentada nas premissas do neoliberalismo e da governança mundial. Apesar de FHC sustentar seus alinhamentos de um ponto de vista pragmático, sem o automatismo de seu antecessor, o eixo vertical predominava sobre o horizontal, privilegiando a tradição bilateral-hemisférica.

FHC exerceu a Diplomacia Presidencial durante seus dois mandatos, apresentando-se como porta voz e face do Brasil no sistema internacional. A intensificação das viagens, a participação em reuniões e cúpulas bi e multilaterais, a visibilidade em organizações internacionais teve espaço importante. FHC imprimia à imagem brasileira um perfil de Primeiro Mundo, condizente com a agenda que defendia nas relações internacionais de eixo vertical, tornando-se líder de uma nova geração de líderes latino-americanos comprometidos com a inserção moderna de suas sociedades. Ao lado de Bill Clinton e Tony Blair, FHC era definido como um dos principais nomes da Terceira Via e da reforma do paradigma social democrata. Um dos exemplos mais significativos desta Diplomacia foi a Cúpula das Américas em 1994, quando o Brasil participa com dois presidentes, Itamar Franco e FHC.

Esta dinâmica vertical, mas de responsabilidade e legitimidade, levaria ao reconhecimento do país como pilar da nova ordem a partir da solidez de seu status como potência e compromissos. Em termos concretos, as ações brasileiras, somadas à Diplomacia Presidencial, consistiram-se da retomada da implementação do Consenso de Washington e do projeto de privatizações, introduzindo as reformas da segunda geração no campo social. Nas Relações

Internacionais, em 1995 o Brasil participou da criação da OMC, no encerramento da Rodada Uruguai do GATT (Ata de Marrakesh), aderiu ao MTCR (Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis), o Congresso Nacional aprovou a Lei das Patentes (1996), a Cultivares (1997). Anteriormente, o país já ratificara o Tratado de Tlatelolco e seus compromissos com o CTBT, deixando clara sua opção pela paz e uma América Latina e sistema internacional livre de armas nucleares.

O movimento mais simbólico deste processo de adesão aos regimes foi a ratificação do TNP em 1998, um marco na agenda de reinserção internacional do Brasil como um país confiável e legítimo. A ratificação do TNP e dos demais regimes, associados aos compromissos assumidos, era prova do novo papel brasileiro, dotando suas ações de credibilidade[125]. Já em seu discurso de posse, estas linhas eram definidas pelo Ministro das Relações Exteriores Luis Filipe Lampreia,

> *A política externa será resultado de uma visão orgânica do mundo e do Brasil (...) Melhorar as condições da nossa inserção internacional é um instrumento básico no processo de transformação qualitativa da sociedade brasileira (...) ao mesmo tempo em que esta transformação (...) será uma alavanca fundamental para a melhoria do padrão de inserção externa do Brasil (...) Estamos engajados em parcerias internacionais que ampliam a nossa presença no mundo (...) somos um mercador global e um ator global (...) com a economia mais aberta (...) temos melhores condições de buscar e mesmo exigir mais acesso e práticas leais e transparentes em matéria de comércio, transferência de tecnologia e investimentos (...) somos mais confiáveis e temos mais credibilidade (...) (LAMPREIA, 1995, p. 31-33)*

Segundo a lógica destas opções, estas contribuições positivas, que substituíam a barganha, garantiriam a integração ao Norte e aos organismos internacionais multilaterais, vide o reconhecimento dos esforços brasileiros pela comunidade internacional (i.e os EUA e os demais países desenvolvidos).

[125] Nações como a Índia e a China com as quais o Brasil compartilhou sua posição contrária ao TNP durante as décadas anteriores, não abdicaram de suas demandas e iniciativas no campo nuclear. Dentre os BRIC, o Brasil é o único que não detém força considerável no campo militar, situação que vem tentando corrigir no final da primeira década do século XXI. China e Índia são reconhecidas pelos EUA como potências e a Índia assinou um tratado nuclear com este país, mesmo sem ser signatária do TNP.

Como resultado, o país realizaria seus propósitos, tendo como principais objetivos o comércio livre e justo nas negociações da OMC e da ALCA e um assento permanente no CSONU. Apesar destes esforços e dos elogios recebidos pelo Brasil dos EUA, ressaltando o bom relacionamento pessoal estabelecido entre Clinton e FHC, os resultados foram poucos.

Somada a esta ausência de benefícios, outros custos da opção vertical e das políticas neoliberais e de recuo internacional começaram a se tornar patentes a partir de 1997, com a eclosão de diversas crises financeiras internacionais na Rússia, Ásia e América Latina. As limitações desta postura centralizada no eixo vertical começaram a se tornar mais patentes não só para o Brasil, mas os demais países latino-americanos no biênio 1998/1999, com o esgotamento da aplicação da agenda neoliberal e os efeitos da crise sócio-econômica. A dimensão política, com elevados graus de instabilidade variando de país a país, também foi afetada, refletindo no campo externo em perda de poder de barganha. No Brasil, a economia apresentava sinais similares de estagnação e instabilidade, o que se refletiu na correção de rumos do Plano Real no período pós-reeleição de FHC (em particular o ajuste do câmbio) e uma quebra relativa da política externa.

Na oscilação entre as tradições bilateral hemisférica e a global multilateral, revela-se uma tendência à recuperação da global multilateral e ao reequilíbrio dos eixos vertical e horizontal. Deve-se ressaltar, contudo, que mesmo no primeiro mandato de FHC quando predominou a dimensão vertical no discurso e em algumas ações político-diplomáticas, focos de resistência em particular na questão da integração regional e das negociações comerciais na correlação OMC, ALCA, MERCOSUL e integração regional sul-americana permaneceram. A etapa final das relações internacionais da presidência FHC revela-se mais complexa do que seu início, já se desprendendo dos constrangimentos da década bilateral.

Intensificou-se o discurso contra a globalização assimétrica nos fóruns multilaterais proposta brasileira era a de construção de uma globalização solidária, que dividisse os benefícios da interdependência, com atenção aos custos sociais. Nas dimensões das parcerias externas, foram incentivados contatos com países continentais como Rússia, China e Índia, com foco na cooperação científico-tecnológica. No âmbito multilateral, o Brasil consolidou uma postura mais reivindicatória na ONU, mas principalmente na OMC com a abertura de diversos painéis contra práticas comerciais injustas dos países

desenvolvidos, estendendo à questão das negociações da ALCA. Nas palavras de FHC,

> *A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da "globalização solidária", em contraposição à atual globalização assimétrica (...)Uma ordem internacional mais solidária e mais justa não existirá sem a ação consciente da comunidade das nações. É um objetivo demasiado precioso para ser deixado ao sabor das forças do mercado ou aos caprichos da política de poder.*[126] *(CARDOSO, 2001, s/p)*

Os avanços mais significativos foram alcançados na América do Sul com a Cúpula de Brasília em 2000 que promoveu a criação da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana), com inspiração na ALCSA e que visava o fortalecimento do MERCOSUL a luz da profunda crise de alguns de seus membros como a Argentina, base das futuras propostas da CASA e da UNASUL na administração de Luis Inácio Lula da Silva. Nos EUA, o endurecimento da política de Clinton que levou ao Plano Colômbia e a ascensão de Bush filho ao poder, somados aos atentados de 11/09 também levaram a um período de relativo distanciamento.

A nação encerra a década de 1990 em uma situação político-econômica-diplomática muito diferente do imediato pós-Guerra Fria, com a consolidação e amadurecimento da economia e da política diminuindo o sentido de vulnerabilidade anterior. Neste contexto, observa-se o início da recuperação da tradição global multilateral. Na diplomacia dos eixos Norte/Sul, a Presidência Lula completa o ciclo desta recuperação da autonomia nacional e da soberania, reforçando os componentes assertivos e de alto perfil da ação internacional do país, fortalecendo antigas parcerias e renovando o equilíbrio entre as dimensões vertical e horizontal da política externa.

3.3 A Política Externa do Século XXI: Os Eixos Combinados (2003/2009)

A reavaliação do eixo vertical (e da tradição bilateral hemisférica) da política externa brasileira como "primeira prioridade" teve início já na transição do século

[126] Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do debate geral da 56a Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas Nova York, 10 de novembro de 2001.

XX ao XXI a partir de 1999, parte final do segundo mandato de FHC. A consolidação deste processo e a mudança de ênfase e combinação dos eixos da política externa brasileira[127] ganhou maior evidência na administração seguinte de Luis Inácio Lula da Silva, cujo mandato inicia-se em Janeiro de 2003.

A ascensão de Lula ao poder foi parte de um processo de renovação das esquerdas no continente latino-americano depois da crise dos anos 1990 e do surgimento de movimentos como o FSM. Nas Américas, este processo envolveu não só o Brasil, mas outras nações, em particular a Venezuela do Presidente Hugo Chávez que igualmente ofereceu uma alternativa de inserção ao modelo neoliberal. Complementares e divergentes, estas novas agendas evidenciaram a transição deste modelo anterior para uma inserção renovada e mais assertiva da parte do Brasil. Alguns elementos do final do governo FHC como a integração sul-americana ganharam maior destaque e um conteúdo de autonomia, e a política externa passou por um processo de maior afirmação. Conduzindo este processo, à frente do MRE, Celso Amorim (2003 em diante)[128], que exercera o mesmo cargo em Franco.

A consolidação da identidade e soberania nacionais em contraposição às concessões do início dos anos 1990 são componentes essenciais, assim como a retomada das demandas sociais do país no campo social e econômico e internacional. Estas demandas referem-se ao perfil do país como uma nação de Terceiro Mundo, que trafega com responsabilidade e projeção entre seu espaço, o das grandes nações periféricas emergentes e o Primeiro Mundo, oferecendo uma perspectiva pós-globalização e de crítica construtiva. A dimensão do orgulho, da inserção autônoma no sistema internacional por meio da retomada da tradição multilateral global e o reequilíbrio dos eixos Norte-Sul (Vertical/Horizontal) são peças-chave. A recuperação das Forças Armadas (reaparelhamento) e a formulação de uma nova Estratégia Nacional de Defesa, cuja última versão é de 2008[129] definem-se como essenciais na realização deste projeto.

No discurso de posse do Presidente Lula estas questões estão bem delineadas,

> *"Mudança"; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira (...) Diante do esgotamento de um modelo (...)Nossa*

[127] Outro termo aplicado é de "autonomia pela diversificação" ver VIGEVANI e CEPALUNI, 2007.
[128] ROTHKOPF, 2009 em post par a revista norte-americana *Foreign Policy* no mês de Outubro definiu o Embaixador Celso Amorim como o melhor Ministro das Relações Exteriores. Ver rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister
[129] Disponível em http://www.defesa.gov.br

> *política externa refletirá também os anseios de mudança (...) No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros (...) Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento. (LULA, 2003, p. 14)*

Visão similar é expressa no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim,

> *O Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e a paz, que buscará reduzir o hiato entre as nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional (...) Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado (...) Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região nem pode ficar restrita a uma única dimensão (...) O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros regionais e globais (AMORIM, 2003, p, 50-51 e p. 57-58)*

Na escala de prioridades da política externa, o eixo horizontal de parcerias Sul-Sul, ligadas à tradição global multilateral surge no topo da agenda, refletindo a recuperação da identidade nacional como um país de Terceiro Mundo. Este perfil de potência média em desenvolvimento, que pode ser definida como um grande Estado periférico, hoje emergente, não representa confrontação ou oposição ao eixo vertical. Trata-se de uma adaptação necessária das tradições e princípios clássicos da política externa, atualizando-os para o *status* e agenda nacional do século XXI.

As Relações Internacionais são percebidas de uma forma não excludente, nas quais o reforço do eixo Sul atua simultaneamente como reforço do eixo Norte, justamente pela solidez dos princípios de autonomia e independência associados a esta identidade. A liderança brasileira dos países em desenvolvimento e sua presença em fóruns do Primeiro e do Terceiro Mundo, como representante

do renascimento deste segundo movimento aumentou o poder de barganha e a credibilidade nacionais, não mais pelo caminho da adesão, mas sim da reafirmação.

Os eixos não somente se combinam, como se complementam, agregando assertividade e confiança à diplomacia, que amplia suas alternativas e possibilidades de ação internacional. Trata-se de uma agenda complexa e abrangente como destacado, e se poderá perceber pela análise das dimensões práticas de sua aplicação agenda diante dos EUA e na América do Sul, no mundo e nas OIGs. Mas, em linhas gerais, em que se consistem estes eixos na administração Lula e que representam a retomada e atualização da tradição multilateral global?

O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, como Índia, China, África do Sul e a Rússia. Este eixo é composto também pelos PMDRs da África, Ásia e Oriente Médio. São relações que apresentam tanto simetrias quanto assimetrias no que se refere a seus recursos e posição relativa na ordem mundial, mas que compartilham as demandas sociais, de modernização econômica e reforma democrática das Relações Internacionais. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos, sociais e políticos a partir destas identidades e de experiências históricas similares. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul (horizontais).

Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação constante desde o fim da Guerra Fria que é a da reforma das OIGs como G8, FMI, Banco Mundial e, principalmente, do CSONU. Aqui a dinâmica de alianças e coalizões é complexa e envolve não só o eixo vertical como o horizontal. No que se refere ao G8, Brasil, China, África do Sul e Índia associam-se para a promoção de um novo organismo que inclua países emergentes, completando a atualização do antigo G-7 iniciada com a inclusão da Rússia. As hipóteses giram em torno de um G-10, G-13, como uma versão de emergentes, o G-5 com Brasil, China, Índia, África do Sul e Rússia.

Sobre este tema, o Ministro Celso Amorim afirma que

> *É difícil prever se haverá um G-11, G-12, G-13 ou outro G. Mas duas coisas são certas. Uma é que esses mecanismos embora úteis não substituem as instâncias multilaterais formais. A outra é que não existe ordem ou governança no plano internacional sem que a maioria esmagadora da humanidade internacional participe de sua gestão. (AMORIM, 2007, p. 19)*

Uma clara agenda social une estas nações e os PMDRs, com base na defesa da justiça social e da igualdade, nos quais se destacam projetos de

desenvolvimento, renegociação da dívida, questões ligadas à saúde, educação, infra-estrutura, cidadania, direitos humanos, segurança pública e alimentar (Fome Zero). O acesso a tecnologias, medicamentos, ajuda e investimentos encontram-se presentes neste campo, que se reflete em indicadores sociais como o IDH, relacionando-se à modernização interna destas sociedades e a correção de suas desigualdades. Existe uma elevada correlação entre estes temas com as Metas do Milênio[130] da ONU.

Em termos econômicos (e estratégico-diplomáticos), estes países possuem potencial para formar uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo número e qualitativa pelo *status*) que levou ao aumento de seu poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, transferência de tecnologias, ajuda direta e investimentos. No campo comercial, o surgimento do G20 comercial articulado pela diplomacia brasileira ao lado das outras nações emergentes e os PMDRs, surge como um dos mais relevantes desenvolvimentos de alianças de geometria variável no contexto do pós-Guerra Fria. O G20 comercial é um elemento de resistência destes países frente o mundo desenvolvido, e, a partir da crise econômica de 2008, assume um papel diferenciado de articulação das novas discussões sobre a reforma do sistema internacional dentro do G20 financeiro. A coordenação entre ambos G20, e sua convivência como fóruns de discussões globais, simboliza o potencial de combinação dos eixos vertical e horizontal (Capítulo 4).

A cooperação entre emergentes engloba elementos de competição e rivalidades regionais estratégicas, especialmente entre as nações asiáticas. A cooperação é afetada pelas ações da hegemonia (EUA) sobre estes países, tanto no sentido da cooptação para afastá-los de suas coalizões potenciais ("dividir para governar") como da pressão em tópicos de negociações e setores nos quais estas nações detém, como países do Terceiro Mundo, vulnerabilidades.

Em algumas esferas, Índia, Brasil e China disputam os mesmos mercados e concessões no Norte, que ainda pode exercitar seu maior poder para pressionar estas nações e oferecer diferentes benefícios para cada uma das potências em sua tradicional tática de equilíbrio de poder e contenção mútua. As exportações para os PMDRs também são um campo de choque, uma vez

[130] Oito metas compõem a Declaração do Milênio da ONU de 2000: erradicação da pobreza e da fome, acesso ao ensino básico universal, igualdade entre os sexos, redução da mortalidade infantil, melhoria saúde materna, combate ao HIV, malária e outras epidemias, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento. A expectativa era de cumprimento destas metas até 2015, o que a própria ONU reconhece ser difícil. O Capítulo 5 volta a esta questão.

que estes países na África e no Oriente Médio são mercados para bens de baixo e de alto valor agregado, representando, por sua vez, fonte de recursos estratégicos no campo energético e de matérias primas. A ofensiva da China na África e América Latina em busca destes bens por meio de trocas comerciais, ajuda direta e obras de infra-estrutura é exemplo deste movimento, confrontando avanços indianos, brasileiros e norte-americanos no continente.

Apesar deste elemento competitivo, o Brasil conseguiu aumentar sua presença nos mercados do Sul e estabelecer contatos mais amplos, em particular com a Índia e África do Sul, que mostra a complementaridade entre os emergentes. O IBAS (G-3) que agrega Brasil, Índia e África do Sul, um fórum de diálogo de caráter Sul-Sul tem promovido o crescimento das arenas de cooperação científica, tecnológica e política e será objeto de análise no Capítulo 4.

Além da África do Sul, outras nações do continente recebem atenção sistemática do Brasil, recuperando a dimensão africana da política externa que havia sido matizada nos anos 1990. A identidade racial, a busca do desenvolvimento como democracias multiraciais, o passado histórico colonial são parte desta agenda, assim como a elaboração de políticas educacionais e sociais de inclusão (ensino, aumento de intercâmbio e políticas afirmativas). O Presidente Lula definiu a retomada das relações africanas como uma "obrigação política, moral e histórica".

Com a China a parceria tem se desenvolvido nestas dimensões de cooperação técnica e científica, havendo maiores choques na área comercial. Tais choques resultam não só da competição mencionada acima, a Norte e Sul, mas da penetração dos produtos chineses no mercado brasileiro, que tem sofrido restrições em setores como têxteis, calçados e brinquedos. O relacionamento Rússia-Brasil eleva-se no eixo comercial e político, com relativa menor velocidade. Como se discute no Capítulo 4, as relações Sul-Sul solidificam-se gradualmente, e em mais intensidade do que no eixo Norte, o que se revela na análise de Celso Amorim,

> *Pegue um economista como o Albert Fishlow (da Columbia University). Em entrevista recente ele disse que o desenvolvimento dessas relações Sul-Sul é uma das razões pelas quais o Brasil encontra-se menos vulnerável aos problemas na economia americana. Fishlow sempre defendeu a ALCA no lugar de nossas iniciativas com a China, a África, os países árabes e sobretudo com a própria América do Sul. Quando ele fala agora sobre o Brasil e a crise americana, não há a menor dúvida que optamos pelo caminho certo. Ao criarmos o G-20 acabamos por extrapolar o âmbito da*

Organização Mundial de Comércio (OMC). Isso nos valeu uma credibilidade enorme com os países em desenvolvimento que acaba enfim se refletindo no clima dos negócios. Entre 2003 e 2007 num contexto em que as relações comerciais do Brasil cresceram como nunca, a participação dos países em desenvolvimento no montante de nossas exportações que era de 45%, trocou de posição com a dois países desenvolvidos que correspondia a 55%. Hoje é exatamente o contrário, o que nos deu um colchão para enfrentar a crise. A maioria dos economistas está dizendo agora que a esperança de crescimento do mundo reside nos países emergentes (...) Nós tivemos a intuição- ou percepção- disso antes das coisas acontecerem. (Entrevista de AMORIM a PAIVA, 2008, J5)

As Tabelas de 1 a 4 sobre os fluxos comerciais brasileiros de importação e exportação abaixo revelam a sua ampliação, diversificação e heterogeneidade em ambos os eixos Sul e Norte em 2008 e os resultados parciais de 2009, resultados de esforços conjuntos político-econômicos e diplomáticos do governo.

Tabela 1- Exportação Segundo os Países de Destino- Janeiro a Julho 2009

BRASIL		
Exportação segundo os Países de Destino - Janeiro a Julho 2009		
		US$ 1.000 FOB
Países	**Valor**	**Participação%**
China	12.536.542	14,91
Estados Unidos	8.544.716	10,16
Argentina	6.053.513	7,2
Holanda	4.567.884	5,43
Alemanha	3.223.410	3,83
Japão	2.336.664	2,78
Reino Unido	2.061.963	2,45
Venezuela	1.927.472	2,29
Bélgica	1.916.372	2,28
Itália	1.776.426	2,11
Rússia	1.719.793	2,05
França	1.665.301	1,98
Coréia do Sul	1.611.592	1,92
Espanha	1.564.906	1,86
Suíça	1.420.856	1,69
México	1.398.189	1,66
Índia	1.351.700	1,61
Chile	1.349.450	1,6
Arábia Saudita	1.132.745	1,35
Hong Kong	1.028.425	1,22

Fonte: receita.fazenda.gov.br

Tabela 2- Exportação Segundo os Países de Destino- Janeiro a Dezembro 2008

BRASIL		
Exportação segundo os Países de Destino - Janeiro a Dezembro 2008		
		US$ 1.000 FOB
Países	**Valor**	**Participação%**
Estados Unidos	27.368.961	13,83
Argentina	17.607.365	8,9
China	16.374.223	8,28
Holanda	10.429.997	5,27
Alemanha	8.823.370	4,46
Japão	6.111.533	3,09
Venezuela	5.136.986	2,6
Itália	4.809.001	2,43
Chile	4.775.225	2,41
Rússia	4.642.497	2,35
Bélgica	4.417.344	2,23
México	4.245.142	2,15
França	4.151.902	2,1
Espanha	4.078.068	2,06
Reino Unido	3.783.512	1,91
Santa Lúcia	3.576.452	1,81
Coréia do Sul	3.119.721	1,58
Arábia Saudita	2.566.872	1,3
Paraguai	2.479.641	1,25
Peru	2.284.538	1,15

Fonte: receita.fazenda.gov.br

Tabela 3- Importação Segundo os Países de Aquisição- Janeiro a Julho 2009

BRASIL		
Importação segundo os Países de Aquisição - Janeiro a Julho 2009		
		US$ 1.000 FOB
Países	**Valor**	**Participação%**
Estados Unidos	14.166.565	21,08
Ilhas Cayman	5.764.048	8,58
Alemanha	5.301.081	7,89
Argentina	4.641.489	6,91
China	3.345.878	4,98
Suíça	3.238.414	4,82
Japão	2.823.375	4,2
França	2.008.143	2,99
Coréia do Sul	2.003.112	2,98
Itália	1.836.409	2,73
Uruguai	1.551.470	2,31
Formosa (Taiwan)	1.548.586	2,3
Reino Unido	1.296.061	1,93

Hong Kong	1.242.774	1,85
Chile	1.194.788	1,78
Holanda	1.059.333	1,58
Bolívia	1.012.301	1,51
México	907.499	1,35
Espanha	877.257	1,31
Finlândia	813.268	1,21

Fonte: receita.fazenda.gov.br

Complementando este eixo horizontal com elevado grau de prioridade e como uma plataforma de relacionamento entre o Brasil, seus parceiros e o restante do mundo encontram-se os projetos de integração sul-americana. Desde os anos 1970, esta política sul-americana assumiu *status* de prioridade "primeira". Além das questões comerciais, iniciativas como a ALCSA, IIRSA, CASA e UNASUL, possuem uma dimensão política e estratégica que visa estabelecer laços que ultrapassem a livre troca de mercadorias, concentrando-se na complementaridade das economias, sua identidade cultural e problemas sociais comuns, associando a somatória de vantagens estratégicas comparativas nos setores energético, de infra-estrutura e produção de bens (industriais, agrícolas e matérias primas)[131]. A ampliação dos contatos extra-regionais, capitaneados pela diplomacia brasileira simbolizados no IBAS e a Cúpula dos Países Árabes e Sul-Americanos fazem parte desta agenda. Contudo, estas propostas de unidade não eliminam a existência de projetos concorrentes ao brasileiro como os apresentados pelos EUA ou Venezuela ou questões sensíveis entre o Brasil e seus parceiros (ver 3.5).

O eixo Sul e o Norte reforçam-se mutuamente com estes esforços. O outro eixo que recebe atenção é o vertical, representado pelos tradicionais intercâmbios com países do Primeiro Mundo, EUA, nações da União Europeia e Japão. Tais intercâmbios correspondem a temas econômicos (financeiros e comerciais), estratégicos e políticos, amparados por uma clara percepção das assimetrias de poder, potenciais e obstáculos destas relações. Consideradas as três áreas de oportunidade, os EUA mantém-se como principal e nosso mais importante parceiro individual. Avaliando com distanciamento a última década das relações bilaterais Brasil-EUA não existiram rupturas, mas sim um crescente aprofundamento de contatos com consciência mútua dos limites e possibilidades de cada parceiro.

[131] COSTA, 2003.

Lógica similar repete-se nas parcerias estratégicas com a UE, em particular no campo econômico, uma vez que a região é percebida tanto como zona de oportunidade, como de dificuldades vide os protecionismos e subsídios dos mercados continentais. Estes obstáculos tem implicações nas negociações na OMC, entre os blocos e entre o Brasil e países individuais. Estes dilemas não impedem, como no caso dos EUA, o avanço de parcerias político-estratégicas entre o MERCOSUL e a UE e entre o Brasil e nações europeias como Portugal, Alemanha e França. No que se refere ao Japão, além dos contatos culturais, houve a formação de uma aliança pela reforma da ONU, o G4, do qual participou também a Alemanha e a Índia (Capítulo 4).

A coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do *status* como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. No campo do poder brando, a assertividade do poder nacional é simbolizada por conquistas como a realização da Copa do Mundo em 2014 e, logo na sequência, as Olimpíadas em 2016. Para o Brasil, estes eventos possuem peso similar ao que a Olimpíada 2008 teve para a China, inserindo o país em uma nova dimensão de poder.

Em termos estratégicos, a consolidação do potencial energético do Brasil na arena dos bicombustíveis (etanol) e da autosuficiência em petróleo (e possivelmente gás) com as novas reservas do pré-sal contribuem para a elevação do poder nacional e a busca da recapacitação em defesa. Portanto, não existe escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, os eixos Norte-Sul, Horizontal ou Vertical, mas sim a sua combinação. Como destaca Amorim,

> *O grande diferencial é que deixamos de lado a velha dicotomia (...): melhoramos nossas articulações com África, China, Índia- mas sem hostilizar os EUA e a União Européia que tem tido conosco um diálogo muito privilegiado (...) Por outro lado, não preciso olhar para EUA e Europa para enxergar o Oriente Médio e a África. (Entrevista de AMORIM a PAIVA, 2008, J5)*

Esta não é uma escolha que elimina debates ou divergências internas no que se refere ao papel do Brasil no mundo e suas Relações Internacionais. Porém, também nas palavras do Ministro Amorim,

> *Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é- e sempre será- global em seu alcance. Sem entrar no mérito de*

saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno (AMORIM, 2007, p.7)

Nas Américas, esta política sustenta-se entre as relações hemisféricas, com foco na cooperação Norte-Sul com os EUA e, no eixo Sul-Sul, no espaço sul-americano.

Parte II - O Brasil e as Américas

3.4 As Relações Hemisféricas: o Brasil, os EUA e a América Latina

Para o Brasil e a América Latina, o fim da Guerra Fria gerou expectativas concorrentes sobre as perspectivas de seu relacionamento com os EUA, representadas pelo temor da marginalização e a esperança de renovação. No caso brasileiro, o debate ia ainda mais a fundo, representando a busca do reequilíbrio entre os eixos horizontal e vertical das relações internacionais e a revisão do relacionamento bilateral com os EUA. Além de oscilar entre os temas da marginalização e renovação como as demais nações, o Brasil alternava padrões regionais e globais de alinhamento e autonomia na definição de sua agenda. Outro desafio brasileiro era combinar as prioridades do espaço hemisférico com as do sul-americano e mundial.

A percepção da marginalização era sustentada pela perda de poder de barganha em um mundo sem alinhamentos, agravando o distanciamento da bipolaridade, e o desvio de investimentos e comércio para financiar as transições do Leste Europeu. Contribuíam para este isolamento a crise latino-americana e seu recuo político-econômicos dos anos 1980 (a "Década Perdida") e a prevalência dos preceitos históricos da Doutrina Monroe (1823). Desde este momento, o relacionamento hemisférico orientou-se segundo quatro parâmetros específicos, que haviam se estendido por todo o final do século XIX e dominado o XX, sob novas retóricas. São estes quatro parâmetros: a autonomia e a separação definitiva entre os sistemas europeu e americano; a diferenciação entre os regimes sociais, culturais, políticos e econômicos do novo e velho mundo; a "América para os Americanos", preservando o continente de ameaças intra e extracontinentais e sua estabilidade; e, por fim, a afirmação do papel dos EUA como condutor dos negócios hemisféricos. A permanência destas tendências e a aceleração dos acontecimentos na Eurásia com o fim da Guerra

Fria levariam à continuidade dos padrões de relacionamento anteriores e o agravamento do isolamento.

Em contraposição, a esperança da renovação percebia no esgotamento da confrontação com a URSS um momento de oportunidade para que o relacionamento regional fosse atualizado conforme as novas realidades de poder. Como superpotência restante, mas sem inimigos que demandassem uma presença ostensiva na Eurásia, os EUA poderiam concentrar suas políticas na arena regional, minimizando suas tendências de crise. Ao invés de responder a riscos, a ação norte-americana tornar-se-ia propositiva.

Comum a estas duas visões, contudo, a avaliação de Peter Smith de que no pós-Guerra Fria a questão não era se os Estados Unidos eram hegemônicos ou não nas Américas, mas sim a maneira pela qual eles exerceriam seu poder e o relativo encolhimento das políticas latino-americanas que focaram suas agendas nas percepções da unipolaridade e da correção de rumos como meios para sua reinserção.

A) O Projeto Americano e o Bilateralismo: IA e NAFTA (1989/1992)

Em 1989, no auge do otimismo do fim da Guerra Fria, uma das poucas iniciativas ofensivas da Presidência Bush foi anunciar o nascimento de uma nova era nas relações interamericanas. Autores como Henry Kissinger chegaram a afirmar que o intercâmbio hemisférico seria, para os EUA, a base da construção da ordem mundial pós-bipolaridade. Em comparação com outras regiões, a América Latina era uma área pacífica que poderia servir de laboratório para projetos de cooperação econômica e política, promovendo o desenvolvimento e a prosperidade.

O governo norte-americano ressaltava que os projetos não respondiam a inimigos externos, mas representavam, da parte dos EUA, o reconhecimento do *status*, dos desafios e demandas de seus parceiros latino-americanos. Longe de ser marginalizada, a América Latina estaria, a partir daquele momento, assumindo um lugar central na agenda dos EUA. Esta revolução representaria, em um dos slogans mais repetidos do período, *trade not aid*, e a elaboração de um "Projeto Americano" para o hemisfério.

Frente este posicionamento do governo dos EUA e diante de sua crise, este "Projeto Americano" foi bem recebido na região, promovendo uma reorientação das agendas de política externa nacionais. Esta reorientação caminhava no sentido de relativizar o vetor de autonomia e globalismo das décadas anteriores, optando por uma política de inclusão e realinhamento às políticas dos EUA. Estabelecia-se

uma correlação direta entre esta cooperação e adesão às ações norte-americanas, a obtenção de benefícios e a reinserção internacional. A aplicação desta agenda ocorreu em diferentes graus de intensidade pelos países latino-americanos, estando aí incluído o Brasil, o que resultou em impactos internos e externos igualmente diferentes.

Mas, em que consistia, este "Projeto Americano"? Quais as implicações estratégicas destas agendas e sua sustentabilidade, além da retórica da cooperação?

Três pilares compunham a agenda proposta por Bush pai: o neoliberalismo do Consenso de Washington, os novos temas associados aos elementos políticos da globalização que na região traduziram-se nas pautas da democracia e boa governança, meio ambiente, direitos humanos, drogas, imigração e segurança compartilhada e a integração regional. Estas propostas consubstanciadas na IA e no NAFTA nesta etapa inicial sintetizam os temas econômicos e políticos do projeto.

Encontrava-se implícita a possibilidade de reforma e atualização do sistema interamericano representado pelo TIAR e a OEA. Neste âmbito, o objetivo mútuo seria reforçar estes canais multilaterais de segurança e política como fóruns reais de cooperação e não como impulsionadoras ou legitimadoras de processos de intervenção ou pressões unilaterais. Como parte das reivindicações da América Latina sobre estes organismos se encontrava a discussão de temas de segurança comuns, desde a social que envolve o desenvolvimento, passando pelos riscos transnacionais de drogas, migração, crime e meio ambiente, até os tradicionais relacionados à proteção de fronteiras e garantia de soberania. Em todos estes elementos, o desejo era de que se concretizasse a cooperação, evitando a dimensão unilateral da política dos EUA que deveria estar mais atenta às raízes sócio-econômicas destes problemas e sua relação com o desenvolvimento e modernização.

A IA foi precursora das políticas hemisféricas e sustentava a ação dos EUA em três prioridades: a redução da dívida externa da América Latina, o redirecionamento de investimentos externos para a região e a criação de uma zona hemisférica de livre comércio (ZLCH). De todas estas prioridades, a redução da dívida, associada às prescrições do Plano Brady foram as que surtiram maior efeito. No campo dos investimentos, os avanços foram poucos não existindo um aumento significativo de ajuda direta ou financiamentos diretos. Em comparação com as companhias europeias, a participação norte-americana na privatização ficou aquém do esperado. No que se refere à ZHLC e questões comerciais em geral resultados similares: ausência de avanços ou mudanças significativas no fluxo comercial regional.

Parte das dificuldades em levar a IA adiante reside no fato de que internamente as iniciativas não eram bem recebidas pelo Legislativo e sociedade. A perspectiva de uma integração comercial com a América Latina não era avaliada como essencial ou prioritária e a região era vista como fonte de problemas: imigração, tráfico de drogas e pobreza. Grupos isolacionistas chegaram a sugerir que os EUA estariam exportando empregos e prosperidade para a América Latina, debate que se intensificou com o NAFTA, proposta que se segue à IA. As justificativas do governo norte-americano para a defesa da IA e do NAFTA eram opostas às críticas: geração de empregos, diminuição da imigração, melhor controle das fronteiras e maior desenvolvimento.

Ainda que seus resultados concretos sejam limitados à dinâmica da dívida e da posterior criação do NAFTA, que, na realidade, possuía uma forte lógica própria de consolidar a interdependência pré-existente entre os países da América do Norte, Canadá[132], EUA e México a IA teve o mérito de reiniciar o debate sobre as políticas dos EUA para seu hemisfério.

O NAFTA esteve atrelado a um longo processo de negociações entre o Executivo e o Legislativo norte-americano no biênio 1990/1991, com sua aprovação e entrada em vigor estendendo-se à administração seguinte de Clinton, como se discutirá adiante. Neste processo, o Presidente Carlos Salinas do México foi uma personagem fundamental para pressionar para o avanço do acordo e representante do que ficou conhecida como nova geração democrática de líderes latino-americanos que abandonavam as perspectivas anti-americanas e de nacional desenvolvimento, em busca da reaproximação. O México, ao lado da Argentina foi um dos países cuja guinada de política externa foi mais radical e de oposição histórica aos norte-americanos.

O caso brasileiro é distinto, uma vez que as relações bilaterais sempre foram centrais na agenda nacional. A reaproximação com os EUA não era um movimento inédito, mas sim uma ação recuperada com bases nas premissas tradicionais do eixo bilateral-hemisférico. Neste contexto, três fases podem ser identificadas na evolução da relação bilateral Brasil-EUA no pós-Guerra Fria: a década bilateral (1990/1998), a autonomia (1999/2004) e o diálogo estratégico (2005/2009).

A primeira fase, contudo, não foi uniforme ao longo dos mandatos de Fernando Collor de Mello (1990/1992), Itamar Franco (1992/1994) e

[132] Já existiam, ou estavam em andamento, negociações para Tratados de Livre Comércio (TLC) entre os EUA e o Canadá, os EUA e o México e o México e o Canadá.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) na etapa de 1995 a 2002, estendendo-se das administrações de Bush pai a Clinton. Enquanto Collor representou o quase extremo do alinhamento automático, FHC acompanhou um viés pragmático, com a recuperação da autonomia no interregno de Itamar Franco. Primeiro governante eleito diretamente no país depois do regime militar, Fernando Collor condicionou seu projeto de modernização ao alinhamento automático com os EUA. Além de implementar as provisões do Consenso de Washington, Collor deu continuidade à ação de "limpar a agenda" da política externa, tendo como foco a aquiescência político-econômica. Parte desta postura de baixo perfil eram as concessões em negociações comerciais e a busca da credibilidade em áreas como proliferação, direitos humanos e meio ambiente, como abordado. Mesmo iniciativas como a aproximação bilateral com a Argentina que possuíam, como citado, lógica própria ganharam uma nova dinâmica.

A partir desta, ressaltando a importância dos projetos de integração patrocinados pelos norte-americanos, especificamente a IA, Collor acelerou as negociações para a formação de um bloco comercial entre a Argentina e o Brasil, no qual foi acompanhado por Carlos Menem na Argentina. Ao Sul, Collor e Menem, e ao, Norte, Carlos Salinas de Gortari representavam o que o governo Bush pai definiu como "novas lideranças" latino-americanas que tinham como prioridade a modernização de seus países e sua inserção global. Para o México esta aproximação resultou na NAFTA, enquanto Brasil e Argentina ampliaram suas propostas de integração no Cone Sul ao Paraguai e Uruguai.

Por conta desta aceleração e extensão de objetivos, o início do MERCOSUL foi parcialmente um resultado da IA (o desenvolvimento do bloco está em 3.5). O objetivo de Collor e Menem era demonstrar sua disposição em consolidar o livre comércio, a adesão ao neoliberalismo e o paradigma da cooperação. Todavia, esta ligação com a IA, não eliminou, desde o nascimento do bloco seus componentes autonomistas, recuperados depois que Collor sofreu seu *impeachment* em 1992. Não só Collor, mas Menem e Gortari tinham elevadas expectativas quanto ao que definiam como renovação do espírito americano a partir das iniciativas de Bush, revelando incompreensão quanto às motivações estratégicas das mesmas.

Entretanto, um breve exame permitia que este conteúdo se tornasse mais claro: uma resposta ao refluxo do poder hegemônico dos EUA resultante de sua crise econômica e ao avanço das demais economias capitalistas, visando

preservar o continente latino-americano como mercado e zona preferencial de ação. A despeito do encolhimento da economia e de seus crescentes déficits comerciais, a América Latina era uma das poucas regiões onde se registravam balanços favoráveis aos EUA. Ao tomar a iniciativa política regional, Bush visava garantir esta área como reserva de mercado, impedir avanços extra-continentais sobre o espaço americano e a emergência de desafios intraregionais. No que se refere à segurança, era uma forma de controlar os fluxos de drogas e imigração Sul-Norte, problemas de política interna dos EUA. No que se refere ao narcotráfico, desde 1986 os EUA possuem uma política de "certificação" dos países latinos que avalia seus sucessos ou retrocessos do ponto de vista norte-americano.

Por meio do discurso da segurança compartilhada, o objetivo era engajar os países latinos em um processo que resultou no enfraquecimento das forças armadas locais e abandono de projetos de tecnologias sensíveis como a nuclear. O resultado esperado era impedir o surgimento de desafiadores, mas, principalmente dar início ao reposicionamento da presença norte-americana. Comparada a outras regiões, a América Latina é razoavelmente mais estável na visão dos EUA, que subestimam de certa forma os impactos desagregadores de seus problemas sociais, interações étnicas crime e problemas fronteiriços.

As iniciativas Bush sênior são uma versão moderna da "América para os Americanos", adaptando os preceitos da Doutrina Monroe, sem profundas alterações na dinâmica das relações hemisféricas ou na percepção dos EUA sobre seus parceiros regionais. Frente aos interesses norte-americanos na Europa e na Ásia, a América Latina permanecia secundária e zona de interesse preferencial protegida.

A elaboração de pacotes hemisféricos em detrimento das particularidades e assimetrias das subregiões e nações latinas revela continuidade. O hemisfério é caracterizado por disparidades de poder entre a hegemonia e as nações americanas, mas também entre as nações americanas: do Brasil ao Haiti, o continente abriga desde a hegemonia até a potência média regional a PMDRs. A presença regional dos EUA é díspar, com mais influência na América do Norte e Central do que no Sul dada a presença do Brasil e suas dificuldades de projeção. A permanência de antigas práticas frente à Cuba e, logo no início do governo Bush, a invasão do Panamá para a retirada do poder do antigo aliado Roger Noriega acusado de facilitar o tráfico de drogas são alguns dos exemplos que sustentam esta conclusão. No caso específico de

Cuba, as relações bilaterais pouco evoluíram, mantendo as políticas de pressão sobre a Ilha a despeito de sua crise econômica e perda de apoio soviético. Para os grupos de interesse cubanos, a Guerra Fria não acabaria enquanto Fidel Castro não saísse do poder.

Porém, este elemento funcional e instrumental da política externa dos EUA para a América Latina foi obscurecido pela crise regional, pelo otimismo atribuído à "renovação do intercâmbio" e pela procura de um modelo de desenvolvimento sócio-político que substituísse os paradigmas anteriores do nacional-desenvolvimento. A adesão à agenda era sustentada por pressões externas de organismos internacionais (condicionalidades para empréstimos) e pela crença de que o padrão do Consenso de Washington traria crescimento, prosperidade e reinserção.

De 1990 a 1997, o processo de adesão atingiu seu auge. Mas, como mencionado, esta adesão ocorreu em diferentes níveis de intensidade o que gerou crises sócio-econômicas e políticas de proporções diversas (assim como respostas). Da mesma forma, projetos como os de integração regional não perderam seu componente autônomo, mesmo que no início dos anos 1990 tenham tido seu desenvolvimento parcialmente atrelado às novas agendas econômicas da liberalização, como é discutido no caso do MERCOSUL e das iniciativas brasileiras.

Em linhas gerais, o governo Bush e as Américas pareciam ter encontrado uma espécie de equilíbrio de 1989 a 1992, visando o fortalecimento e expansão dos laços regionais. A grande questão era se o sucessor democrata, Bill Clinton, cuja agenda de campanha havia deixado claros os limites do poder dos EUA e suas tendências mais introspectivas iria dar continuidade a estas iniciativas hemisféricas. No Brasil, a ascensão de Clinton correspondeu ao interregno de Itamar Franco e a volta da autonomia e da estabilidade político-econômica com o Plano Real (1994) implementado pelo Presidente FHC, que representa a fase pragmática da década bilateral.

B) A Agenda Econômico-Estratégica: ALCA (1993/2000)

A despeito de seu discurso isolacionista como candidato, as dificuldades de Clinton para mudar o vetor da política dos EUA eram grandes. Como parte de seu programa de governo demandava a conquista de novos mercados para a recuperação econômica, o novo Presidente não abandonou os projetos de integração propostos por Bush. Também manteve o discurso de

aproximação com a América Latina, que resultou na abertura destas economias e concessões aos EUA e os países desenvolvidos na conclusão da Rodada Uruguai do GATT em 1994. Assim como no caso do seu antecessor, os resultados das políticas ficaram distantes do programado e não impediram a eclosão de uma nova crise econômica. Os parâmetros clássicos de segurança e estratégia prevaleceram.

Dando continuidade ao NAFTA criado em 1991 por Bush, coube a Clinton conduzir seu processo de aprovação pelo Congresso dos EUA durante o ano de 1993 para que o Tratado pudesse entrar em vigor, como previsto em seu cronograma, em 1º de Janeiro de 1994. Uma das exigências do Congresso para aprovar o NAFTA e que foi atendida por Clinton resultando na aprovação do tratado foi a elaboração dos *Side Agreements* nas áreas ambiental e trabalhista- o Acordo da América do Norte em Cooperação Ambiental e o Acordo da América do Norte em Cooperação Trabalhista. Estes acordos complementares foram elaborados para garantir o cumprimento de obrigações nestas áreas, elevando os padrões do México.

A justificativa para que estas prescrições fossem acrescentadas ao TLC residia no fato de que o México, assim como a maioria dos países em desenvolvimento, na visão dos EUA e do Canadá, possuía leis mais frouxas. Com isso, empresas que não desejassem seguir os padrões mais rígidos do Norte, transfeririam suas atividades para o Sul, diminuindo investimentos e empregos no setor de origem. Apesar de aprovados, contudo, estes acordos não impediram estas transferências ou melhoraram as condições de trabalho mexicanas em comparação com as de seus parceiros.

Consolidados, estes acordos levaram à aprovação do Tratado, que completou em 2009, 15 anos de existência. Simbólico das contradições do NAFTA foi a eclosão da crise financeira mexicana e da revolta de Chiapas quase que simultaneamente a esta entrada em vigor, o que desde o início deixou claras as profundas assimetrias da região e a realidade sócio-econômica mexicana. O NAFTA não conseguiu formalizar, como inicialmente previsto, a integração de nenhum novo membro. Chile e Argentina que haviam sido considerados em 1994 modelos de aplicação da agenda neoliberal foram os primeiros países considerados.

A despeito do incremento bruto dos fluxos comerciais (triplicados entre EUA e Canadá e quadruplicados entre EUA e México), a economia mexicana não foi beneficiada por um salto qualitativo, mantendo seus problemas sociais e políticos. Os problemas bilaterais tradicionais entre EUA e México

continuam, envolvendo desde as maquiladoras[133] até a continuidade da imigração ilegal e a recente intensificação do tráfico de drogas e crime organizado em solo mexicano. A construção do muro na fronteira comum iniciada, o incremento das atividades de milícias nos EUA contra imigração, a lei de imigração dos EUA são pontos de conflito recorrentes.

Em 1994, além do início do NAFTA, a administração Clinton relança a proposta de um novo arranjo hemisférico, com forte conteúdo político e previsão de criação de uma ZHLC. Realizada em Dezembro de 1994, a Cúpula de Miami procurou ressaltar a existência de interesses comuns entre os EUA e os parceiros latinos, retomando o discurso da IA. Como resultado da I Cúpula das Américas foram assumidos compromissos para incrementar a democracia hemisférica, a comunidade regional e iniciar negociações para a construção da ZHLC que deveriam encerrar-se até Dezembro de 2005. Ambígua, esta decisão diplomática revelava as dificuldades dos EUA e do Brasil para discutir a ZHLC. Assim, à exceção do compromisso de encerrar as negociações até 2005, nada de mais concreto foi definido sobre a ALCA em Miami, nem seu formato e nem como seriam conduzidas suas negociações. À exceção de Cuba, contudo, todas as nações democráticas das Américas, segundo os EUA, estariam envolvidas na consecução dos objetivos do "espírito de Miami".

Aparte a sua definição área de livre comércio, as hipóteses sobre o perfil da ALCA giravam em torno das seguintes opções: ampliação do NAFTA, com os EUA no centro do processo (*hubs and spokes*); segundo, eliminação de todas as barreiras comerciais hemisféricas, agregando todos os países em um arranjo comum, mesmo os que já estivessem participando de acordos regionais que seriam compatibilizados à ALCA, mas não deixariam de existir (*building blocks*); terceiro, a diluição de acordos regionais como o MERCOSUL, CAN (Comunidade Andina) e o CARICOM (Comunidade do Caribe).

O início da administração democrata correspondeu a um momento intermediário para o Brasil, representado pela prevalência do viés global em Itamar, contraposto aos alinhamentos da Era Collor. Como visto em 3.2, ainda que sem quebras, prevaleceram críticas dos EUA quanto à postura brasileira devido à retomada da autonomia, simbolizada por propostas como

[133] Indústrias que somente importam materiais para a montagem de produtos, sem transferência de tecnologia.

o Merconorte, a ALCSA e o pleito pelo assento de membro permanente no CSONU. Em contraposição, os EUA elogiavam o Chile e a Argentina. Somente com a implementação do Plano Real a partir do segundo semestre de 1994, por FHC à frente do Ministério da Fazenda (antes, ocupara o cargo de Ministro das Relações Exteriores, sendo sucedido por Celso Amorim, chanceler do governo Lula), as dúvidas norte-americanas foram reduzidas.

Em 1994, o sucesso do Plano levaria à vitória de FHC na eleição presidencial e o contexto que antecede a posse em Janeiro de 1995 foi marcado pelo incremento da estabilidade interna e o debate sobre a política externa focado no MERCOSUL e na relação com os EUA, na qual se acresce a ALCA e a Cúpula de Miami. Em Dezembro de 1994, o Brasil comparece com dois presidentes: Itamar, em exercício, e o futuro mandatário, FHC. Assim, logo que assumiu, FHC foi confrontado pelo dilema ALCA/ MERCOSUL e a reavaliação das políticas de Itamar (Autonomista) e de Collor (Alinhamento Automático).

Em resposta a este dilema, de 1995 a 1999, a política externa para os EUA foi caracterizada pelo alinhamento pragmático com focos de resistência: a preservação do MERCOSUL diante da ALCA e a postura reividicatória na OMC. FHC recuperou dois elementos minimizados em Itamar, a reforma econômica e os novos temas. À frente da diplomacia estiveram Luiz Felipe Lampreia (1995/2000) e Celso Lafer (2000/2002). A retomada das privatizações, da desregulamentação, a abertura comercial, o controle do câmbio e a diminuição do Estado compuseram a agenda. Reverteram-se tendências negativas de hiperinflação, ainda que o crescimento e a geração de empregos tenham sido insuficientes. Sobre os novos temas e as OIGs, reforçou-se o papel como potência regional responsável, compartilhando e expandindo os valores da comunidade internacional na era da globalização.

Com Clinton à frente da Casa Branca, Brasil e EUA sustentaram um relacionamento positivo devido à boa relação pessoal entre os Presidentes. O diálogo bilateral apresentou sinais de amadurecimento. Houve um incremento de trocas diplomáticas e estratégicas, existindo a criação de diversos grupos de trabalho para consultas bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança, energia, somente para mencionar alguns. Entretanto, estes vetores não implicaram concessões dos EUA em temas que eram centrais para a agenda de FHC: ONU, ALCA e OMC.

Embora reconhecessem o país como potência regional, os EUA não davam sinal de apoio ao pleito no CSONU, cujo ciclo de reformas de 1995 acabou sem resultados (Capítulo 5). As maiores divergências concentraram-se nas negociações da ALCA e da OMC, pois havia a expectativa de que a proximidade com os EUA traria concessões. O que se percebeu foi um aumento de desencontros. Na OMC, foram várias as linhas de fratura. A proximidade diplomática não possuía paralelos nas negociações comerciais.

Porém, foi a ALCA o ponto central de debate, primeiro no que se refere aos processos de negociação e, segundo, à tentativa de Clinton em antecipar a conclusão das conversações para 2003 em resposta às pressões domésticas do Legislativo, dos neoconservadores, dos grupos protecionistas e da ausência do mandato especial. Aparte as divergências mencionadas sobre a construção da ZHLC, discordâncias prevaleciam sobre o formato das negociações e da implementação dos resultados, em torno das seguintes linhas: a de que os acordos necessários para a implementação da ALCA fossem sendo negociados e postos em funcionamento (*early harvest*/colheita prévia) e a de que eles somente entrassem em vigor quando todas as pendências estivessem resolvidas *(single undertaking*/empreendimento único). Para os EUA, o esquema de negociações bilaterais era o preferencial, dado seu maior poder de influência, enquanto o esquema multilateral era defendido pela América Latina. Multilateralmente, países integrantes de um bloco regional, como o Brasil poderiam negociar em conjunto e não separadamente. Também havia a questão de como compatibilizar o futuro arranjo americano com as negociações em andamento da OMC e as questões relativas às barreiras tarifárias e não-tarifárias.

De 1995 a 1999, foram realizadas cinco reuniões ministeriais e a Segunda Cúpula das Américas. As reuniões ministeriais foram Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), São José (1998) e Toronto (1999) e a Cúpula em 1998, em Santiago. Somente em 1998 chegou-se a certo consenso sobre o formato das negociações, estabelecendo que a presidência do ciclo final de conversações, 2003/2005, seria compartilhado pelo Brasil e pelos EUA. O consenso estabeleceu que a ALCA teria como prioridades: apoio aos esquemas subregionais existentes, respeito ao ritmo e à consolidação destas iniciativas de integração regional, negociações graduais e progressivas cujos resultados seriam implementados somente no fim do processo, estabelecimento de compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para todos os membros, não exclusão de quaisquer setores ou produto, a aceitação

de tratamentos preferenciais, adesão condicionada e o respeito aos princípios da OMC. Ou seja, a ALCA seguiria segundo as posições defendidas pelo Brasil.

Da parte dos EUA, a ausência de *fast track* (mandato especial que autoriza o Executivo a negociar tratados comerciais sem a interferência do Legislativo que somente aprova ou não o acordo depois), minava a credibilidade e a legitimidade de Clinton para negociar e limitava suas ofertas, somadas às pressões dos grupos de pressão domésticos que não desejavam outra integração americana (e se mantinham contrários ao NAFTA). A tentativa de acelerar a ALCA feita pela Casa Branca não surtiu o efeito esperado de tentar desbloquear o processo, gerando apenas mais desconfiança.

Durante a Era Clinton, o tema ALCA chegou a dominar as. relações bilaterais Brasil-EUA em alguns momentos, gerando acirrados debates. Dentre todos os parceiros latino-americanos, o Brasil era o país mais importante, a economia mais complexa e de relações internacionais globais e regionais estruturadas (em inúmeras oportunidades, os EUA indicam que o MERCOSUL e as propostas de integração sul-americana do Brasil eram concorrentes à ALCA). A ALCA possuía implicações em todos estes setores e no conjunto da autonomia e soberania nacionais, núcleo das preocupações governamentais e diplomáticas.

O clima favorável às iniciativas dos EUA também começaria a se esgotar da parte das outras nações a partir de 1997 quando os primeiros sinais da crise neoliberal são percebidos. As turbulências se aprofundaram em 1998/ 1999, sendo que até 2009 alguns países como a Argentina não reencontraram a estabilidade. Além de não conseguirem concessões políticas ou ajuda financeira dos países desenvolvidos, em particular dos EUA, a maioria das nações latino-americanas perdera, como conseqüência da aplicação do Consenso de Washington, sua capacidade estatal, o controle de setores estratégicos e poder de barganha. A escalada da crise foi ampla.

Pressionada por um cenário de recuo econômico e social, a América Latina retomou caminhos autônomos que resultaram no encerramento da década bilateral. Mesmo os avanços diplomáticos em FHC podem ser atribuídos mais à estabilidade econômica e ao amadurecimento político que criaram um ambiente positivo para os contatos do que ao alinhamento. Caso fosse assim, o "desalinhamento" que se manteve constante na ALCA e na OMC teria levado a rupturas, o que não ocorreu. Em resposta à crise, duas alternativas começaram a se destacar: a esquerda do Presidente Hugo Chávez

da Venezuela, que possuía um discurso reformista, anti-neoliberal e anti-americano, e a retomada da autonomia brasileira, destacando as novas propostas de integração sul-americana como a IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana).

Do lado dos EUA, frente a estas iniciativas e sem perspectivas de consolidar a ALCA, pressionado pelo seu processo de *impeachment* em 1998/1999 e as eleições presidenciais de 2000 nas quais tentaria eleger sem sucesso seu vice Al Gore, Clinton abandonou uma ação sistemática para a ALCA e se concentrou em temas de segurança regional. Em 1999, em acordo formalizado em 2000 simultaneamente à realização da Cúpula de Brasília que lançou a IIRSA, o governo norte-americano e o colombiano anunciaram o aprofundamento de seus esforços conjuntos na guerra contra as drogas.

Denominada pelos EUA de Iniciativa Andina Contra as Drogas (ACI), que passaria a ser conhecida como Plano Colômbia (e assim era classificado pelo Presidente Andrés Pastrana), esta parceria previa ajuda militar e econômica dos EUA à Colômbia e o combate à produção, tráfico, cartéis e guerrilhas envolvidas no narcotráfico (como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia- FARC) e a fumigação de plantações com impactos ambientais. Com orçamento previsto de quase U$ 4.5 bilhões de dólares da parte dos EUA, tratava-se de uma importante ofensiva no país produtor, sem foco na demanda. Parte da questão envolvia não somente as drogas, mas o reposicionamento estratégico dos EUA na América do Sul.

Este reposicionamento tinha como objetivo facilitar a projeção de poder nesta parte do continente, como sinalizar a preocupação dos EUA com Presidentes como Hugo Chávez e a autonomia renovada da região. Ainda em andamento o Plano Colômbia ganhou impulso com a eleição de Álvaro Uribe, no poder desde 2003, e foi renovado em 2005 pelo governo Bush filho, que incrementa a ajuda financeira ao país e tenta estabelecer um TLC, mas sem sucesso. Na administração Obama, como será discutido no item D), este plano e a cooperação militar nele envolvida serão o fundamento para a instalação de bases militares dos EUA na região sul-americana. Em relatório de 2005 sobre o Plano produzido pelo Congresso encontra-se uma interessante descrição e evolução dos objetivos do projeto em sua primeira fase,

> *Os objetivos da Colômbia e dos EUA diferem em alguns aspectos, embora exista uma significativa sobreposição de propósitos. O principal objetivo*

> *dos EUA é impedir o fluxo de drogas ilegais (...) assim como ajudar a Colômbia a promover a paz e o desenvolvimento econômico porque contribui para a segurança regional nos Andes. Os (...) da Colômbia são promover a paz e o desenvolvimento econômico, aumentar a segurança econômica e coibir o tráfico de drogas. Ambos os objetivos também evoluíram de atividades de contranarcóticos para abranger atividades contraterroristas. (Plan Colombia: A Progress Report, 2005, p. 3)*

No que se refere à Cuba, apesar de ter expresso seu desejo de eliminar o embargo e ter relativizado algumas de suas provisões em 1998 e 2000, diminuindo restrições para o envio de dinheiro, remédios e alimentos à Ilha e de viagens, promovendo encontros de negócios, a administração democrata não conseguiu o descongelamento. Inclusive, foi no governo Clinton que uma das mais polêmicas medidas contra Cuba foi aprovada pelo Congresso em 1996, a Lei Helms-Burton. Esta lei determinava que indivíduos ou empresas que estabelecessem negociações comerciais com Cuba envolvendo bens norte-americanos nacionalizados pela Revolução sofreriam sanções.

Como Bush pai, a agenda de Clinton para as Américas foi caracterizada por avanços e paralisia sem que novamente se alterasse a percepção estratégica da região. Bush filho, ao longo da campanha, prometeu reverter esta situação, inaugurando o Século das Américas. Para as relações bilaterais, a perda de Clinton como interlocutor preferencial de FHC levou a um compasso de espera, sem grandes conquistas ou rupturas, e a prioridade à América do Sul e a um discurso mais autônomo de crítica à globalização assimétrica e a abertura de novas frentes de ação globais e multilaterais. Esta inércia, com algumas desconfianças dos EUA, prolonga-se até 2004, incluindo a transição de governo de FHC à Lula, com reforço da autonomia brasileira entre 2003/2004.

C) O Século das Américas e o Diálogo Estratégico Brasil-EUA (2001/2008)

Prometendo recuperar "o momento americano" do imediato pós-Guerra Fria, durante a campanha eleitoral de 2000 W. Bush criticou de forma veemente as ações de Clinton para o hemisfério. Buscando conquistar o crescente eleitorado hispânico, Bush cotejava a retomada da ALCA, o renascimento do NAFTA e a revisão das leis de imigração. Além disso, havia

receio diante da crescente aproximação China-América Latina nos campos energético e de comércio de matérias-primas e alimentos (em situação similar à da África), o avanço das esquerdas lideradas por Chávez, a crise latina e as alternativas de política externa brasileira.

Seguindo as orientações da administração republicana as questões comerciais e multilaterais ficaram em segundo plano. Na integração regional mesmo tendo conquistado o mandato especial para negociação, a Autoridade de Promoção Comercial (TPA), Bush não produziu grandes avanços. Em 2007, foi aprovado o Acordo de Livre Comércio com a América Central (CAFTA) entre EUA, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Guatemala e Republica Dominicana. Como o NAFTA, mais uma vez apenas se consolidava uma situação de interdependência existente e que visava, como objetivo adicional, reverter os avanços de Hugo Chávez na área e de seus aliados de esquerda como Daniel Ortega, eleito Presidente da Nicarágua.

Estes avanços de Chávez eram simbolizados por parcerias entre estes países e a PETROCARIBE e a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas). A ALBA era um projeto que surgia como concorrente tanto da ALCA quanto das propostas brasileiras de integração. A presença de Chávez, inclusive, é um dos fatores que incrementa a relação bilateral Brasil-EUA no período Lula, ao lado da renovada assertividade diplomática nacional. Um dos pontos mais significativos do período W. Bush é a superação do foco quase que concentrado das relações na ALCA e a elevação do Brasil a um parceiro estratégico dos EUA.

A ALCA atinge um ponto de inflexão mesmo com a presidência conjunta Brasil-EUA e a realização de três reuniões ministeriais, Buenos Aires (2001), Quito (2002) e Miami (2003), um encontro especial Monterrey (2004) e duas cúpulas, Quebec (2001) e Mar Del Plata (2005). Em seu conjunto, estes encontros não conseguiram destravar as negociações, sendo afetadas pelas dificuldades em encaminhar as conversações no âmbito da OMC. Em 2005, ano previsto para o encerramento de negociações, algumas propostas de flexibilização do acordo foram apresentadas sem sucesso como as da ALCA *light* trazidas pelo Brasil e o processo permanece em compasso de espera. Em 2004, o décimo aniversário do NAFTA é "comemorado" sob protestos nos EUA e os TLCs com Colômbia, Peru e Chile também encontraram empecilhos domésticos.

Mesmo antes de 11/09 prevaleceu a agenda de segurança e o pensamento conservador com foco em Cuba, Colômbia e Venezuela, com a região

mantendo-se como secundária frente à Eurásia. A GWT teve implicações no Plano Colômbia, como indicado na citação acima, com a aplicação do conceito de narcoterrorismo no combate às drogas. Países como a Venezuela e Cuba foram enquadrados no eixo do mal igualmente. A GWT acentuou a preocupação dos EUA com a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai identificada como sensível para o tráfico de drogas e de armas, crime organizado e financiamento de atividades terroristas. Ações como a aproximação militar com o Paraguai (construção de bases militares) trouxeram desconforto.

Esta situação somente se alterou a partir de 2005, com agenda de Rice de cooperação com as potências regionais, com o reforço do relacionamento bilateral Brasil-EUA e a consolidação do diálogo estratégico. Pré-2005, contudo, as linhas de aproximação não eram tão claras assim. Em 2002, a eleição de Lula levou a alguns setores do governo norte-americano a contemplar hipóteses de que o Brasil compartilharia com Venezuela e Cuba de uma política externa de confrontação. No ano seguinte, 2003, com a chegada de Lula à presidência acentuou-se o perfil da autonomia da política externa, desta vez com alterações estratégicas substantivas que promoveram um salto qualitativo nas relações internacionais do país como discutido em 3.3.

Somando esta agenda com a republicana, a primeira impressão foi que da estagnação, o relacionamento passaria à confrontação. Entretanto, a continuidade econômica e política, aliada à retomada multilateral-global, com reforço da temática social, produziu um aumento do poder de barganha nacional. Aliado aos ganhos de credibilidade anteriores, este poder permitiu a elevação no perfil da relação, amparado pelos mecanismos institucionais criados no governo anterior. Estes dilemas e a evolução positiva do relacionamento foram assim expressos nas palavras do Presidente Lula,

> *Quando da minha eleição para a presidência não foram poucos a prever a deterioração das relações entre Brasil e EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem (...) É por todas estas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais mantém diálogo estratégico privilegiado (...) Nesse marco (...) as relações EUA-Brasil são*

fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois." (SILVA, 2005)

Da mesma forma que Clinton e FHC, os Presidentes Lula e Bush filho sustentaram até a troca de administrações nos EUA uma profícua relação pessoal que resultou em uma aproximação significativa entre as duas diplomacias. Os Executivos brasileiro e norte-americano sustentam contatos de alto nível, consolidando a parceria em um novo patamar, somado às viagens da Secretária de Estado Condoleezza Rice em 2005 e 2008 ao país e as anteriores de Powell. Nas palavras de Rice,

(...) os EUA buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global (...) (RICE, 2005). O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais (RICE, 2008).

Esta convergência político-estratégica, entretanto, não significou ganhos ou concessões nos setores tradicionalmente sensíveis do comércio, com os parceiros melhor administrando os limites mútuos e evitando confrontações desnecessárias. A percepção dos limites envolve desde a reavaliação do quadro da política internacional e do equilíbrio de poder mundial, com o Brasil (e também a América Latina) avaliando pragmaticamente o cenário não mais como unipolar, até a compreensão dos constrangimentos estruturais econômicos e políticos internos dos EUA, cujos impactos estendem-se às negociações multilaterais e às organizações internacionais. A questão da reforma destas OIGs, começando pela ONU e o FMI, e as negociações da OMC são temas que se inserem neste quadro, havendo ainda oscilações claras na política de Bush que se refletem no início da administração Obama (ver PATRIOTA, 2008).

A título de exemplo, a partir de 2008/2009, o G20 comercial passou a ser definido pelos norte-americanos como um dos principais fóruns para a discussão desta reforma e do enfrentamento da crise mundial ao lado do G20 financeiro dado o perfil desta aliança (ver Capítulo 4). Poucos anos antes, em 2003, o surgimento do G20 e sua atuação na Rodada Doha, foram definidos pela diplomacia dos EUA como um risco à continuidade do sistema comercial multilateral. Na oportunidade, o então Secretário de Comércio

Robert Zoellick acusou o Brasil de "só dizer não". Da mesma forma, Bush filho reativou a Quarta Frota do Atlântico Sul apesar do clima positivo com o Brasil. Estas diferenças, porém, começaram a ser melhor administradas a partir de um contexto de reforço do papel do Brasil e de encolhimento relativo dos EUA[134].

Ainda em termos comerciais, os constrangimentos dos EUA dificultam a expansão do comércio, que mesmo assim se mantém como principal parceiro individual do país (15% das importações e exportações, U$ 6,1 bilhões de investimentos diretos), com a aproximação significativa da China. O ritmo de crescimento das trocas é abaixo do esperado e acentuou-se com a crise norte-americana, que reforça o protecionismo e isolacionismo. Pressões para a não-renovação do SGP (Sistema Geral de Preferências) do Brasil e outros emergentes têm sido constantes, existindo muitos entraves ao comércio bilateral, como comprovado no relatório *Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos EUA* preparado pela Embaixada do Brasil em Washington DC e a FUNCEX em 2007. Estas medidas afetam chances de parceria energética como no caso do etanol.

Em 2007, quando da segunda visita de Bush ao Brasil, sinalizou-se uma ação inovadora no campo dos biocombustíveis que prometia a alteração da matriz energética sustentada nos hidrocarbonetos com a assinatura do Memorando de Entendimento. Os benefícios seriam na cooperação técnica e científica, ambientais e estratégicos devido à diminuição da dependência do petróleo. A não abertura do mercado norte-americano ao álcool brasileiro impediu avanços em Bush filho. Mesmo com a posse de Obama e as preocupações democratas no campo ambiental, o embate comercial e o protecionismo sobrepõe-se a esta possibilidade de parceria inovadora.

Estas linhas de fratura comerciais não afetam a dimensão político-diplomática-estratégica. O Brasil foi convidado pela administração Bush a participar de conversações de paz no Oriente Médio como interlocutor. Um teste ao diálogo foi a reativação da Quarta Frota. Os EUA argumentam que se trata apenas de uma garantia à estabilidade regional diante dos riscos do terrorismo e tráfico de drogas, compartilhada e dentro dos ditames da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), no que não são

[134] Esta ação envolve movimentos concretos de resistência à ascensão dos emergentes, à dissuasão de ações extra-continentais (China e UE) e intra continentais (Venezuela, Brasil) e o patrulhamento do Atlântico Sul, envolvendo o elemento comercial e energético (as recentes descobertas de petróleo e gás pelo Brasil e as exportações da África).

acompanhados pela América Latina e o Brasil. Porém, como menciona Patriota (2008), evita-se cada vez mais o superdimensionamento das diferenças, priorizando as convergências diplomáticas.

A Era Bush filho não representou avanços nas relações hemisféricas, o que gerou vácuos para o crescimento das ações brasileira e venezuelana, como preservou os dilemas herdados de Clinton e a continuidade de seu papel na Colômbia. Neste contexto, mesmo o Chile, tradicional aliado norte-americano, iniciou um processo de maior aproximação com o Brasil na América do Sul. Em alguns casos, como a política para Cuba, o peso do passado, significou, na maioria das vezes, retrocesso.

Com relação à Cuba, durante a campanha, para atrair os votos da Flórida, Bush pregara a reversão do descongelamento iniciado pelos democratas e o apoio a grupos políticos anti-Castro. Durante o governo, estas promessas foram cumpridas: em 2002, Cuba foi incluída como parte do Eixo do Mal, em 2003 foi estabelecida a Comissão de Assistência para uma Cuba Livre que visava acelerar a retirada de Castro do poder. Aumentaram as restrições às remessas de dinheiro para Cuba e à emissão de vistos. Desde 2006, com a troca de comando em Cuba de Fidel Castro por Raul Castro devido a motivos de saúde e, em 2008, com o anúncio de que Raul seria o presidente em definitivo, estas pressões se intensificaram. Guantanamo, a base norte-americana em Cuba, também foi objeto de controvérsia devido à tortura em suas instalações.

A relação EUA-Venezuela apresentou um padrão paradoxal neste período: manutenção do comércio de petróleo com permanente tensão política das relações e trocas de acusações mútuas. O discurso e a prática anti-hegemônicas de Chávez como as relações com o Irã, Cuba e a Rússia, a influência nos Andes, acusações de apoio às FARC, confrontavam os interesses norte-americanos, só que Chávez mantinha seu comércio de petróleo com o país à medida que financiava seus projetos internos (a política externa da Venezuela é analisada em 3.5). Outra preocupação norte-americana foi a crescente influência de Chávez na região andina em países como Equador (Rafael Correa) e Bolívia (Evo Morales) e acusações de financiamento das FARC na Colômbia.

Por conta da aliança EUA-Colômbia, o relacionamento bilateral Colômbia-Venezuela vem sendo caracterizado por trocas de acusações mútuas. Neste país, como resultado do Plano Colômbia e de uma ofensiva generalizada de Uribe contra a guerrilha com a ajuda dos EUA, as FARC

sofreram pesadas baixas e diversos reféns foram liberados por meio de acordos ou operações militares como Clara Rojas e Ingrid Bittancourt. A presença militar norte-americana na Colômbia aumentou no período Bush, incluindo a renovação do Plano anti-drogas e sua ampliação.

Tal situação revela a permanência como se tem ressaltado dos princípios da Doutrina Monroe com relação à estabilidade regional, à preservação da região como zona de influência preferencial e à relação com poderes intra e extracontinentais. Afinal, apesar das dificuldades locais e a ausência de progressos nos acordos de integração, a América Latina permanece como uma das poucas regiões do mundo com as quais os EUA possuem superávit e uma área essencial a sua segurança tradicional e transnacional. A eleição de Obama, porém, gerou na América Latina, como no restante do mundo, novas expectativas de mudança.

D) A Política de Obama: Reflexões Iniciais (2009)

Avaliando o governo democrata em termos de continuidade e mudança nas relações interamericanas, o balanço inicial da administração Obama apresenta ambas tendências. Em Agosto de 2009, o clima positivo começou a sucumbir as realidades de poder norte-americanas e de suas relações de segurança com a região.

A principal polêmica refere-se à utilização de bases militares na Colômbia por tropas norte-americanas, o que consolida o processo iniciado em 1999 pelo Plano Colômbia e o desejo de reposicionamento estratégico dos EUA na América do Sul. Concentradas na região andina, estas bases, em um total de sete[135], já vinham sendo utilizadas pelos EUA, observando a formalização e ampliação da presença com esta movimentação. A justificativa formal para o acordo reside justamente na guerra contra as drogas, mas as motivações dos EUA estendem-se à Chávez, à região andina e a perda da concessão da base em Quito no Equador e, indiretamente, aos avanços da UNASUL e suas propostas de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano.

O anúncio do acordo deu-se simultaneamente à reunião da UNASUL (ver 3.5) e a forma como o governo Obama conduziu o processo trouxe preocupações à região. O Presidente Lula foi o primeiro Chefe de Estado

[135] As instalações em questão são: Malambo, Palanquero e Apiay (aéreas), Tolemaida e Larandia (exército) e Bahia Málaga e Cartagena (naval).

latino recebido por Obama e o reconhecimento do Brasil como potência regional e global iniciadas por Clinton e aprofundadas por Bush foram sustentadas por Obama. Estas manifestações haviam ocorrido desde a campanha, na Cúpula de Port of Spain, nas declarações para o fechamento de Guantanamo, na suspensão da tortura e verificação da condição dos prisioneiros e no descongelamento com Cuba. Ainda que não tenha levantado o embargo, esforços foram conduzidos para a sua reintegração à OEA, o relaxamento das sanções e a suspensão da lei Helms Burton 01/08/2009 a 01/02/2010.

Na reunião de Port of Spain, deve-se destacar, Obama procurou aproximar-se de Chávez, o que levou ao esvaziamento de seu discurso anti-hegemônico, mas que ganhou novo fôlego com a questão das bases. A questão da ALCA, ou uma nova proposta de ZHLC e abertura de comércio dos EUA, permanecem sem encaminhamentos decisivos, condicionadas à crise econômica, o que se revela na permanência de diversas barreiras aos produtos brasileiros no país e as dificuldades nas negociações da OMC. Mais ainda, os ganhos de autonomia e poder de barganha da América Latina demonstraram aos norte-americanos a necessidade de que o diálogo hemisférico tenha um salto qualitativo. As sinalizações para este reconhecimento e caminho são lentas, apesar dos contatos Brasil-EUA e das interações em organismos multilaterais regionais e globais. A atuação dos EUA no Golpe de Honduras também deixou questões sobre o papel na América Central.

Duas décadas passadas das iniciativas de Bush pai, os EUA e a América Latina, procuram, ainda, encontrar um padrão de equilíbrio, que abram oportunidades e diminuam assimetrias regionais, modernizando o relacionamento além dos princípios tradicionais da Doutrina Monroe. Para a política externa brasileira, estas relações hemisféricas afetam suas ações regionais, mas evoluíram, assim como a relação bilateral, ao longo do pós-Guerra Fria, do alinhamento à clara recuperação de autonomia e ao patamar do diálogo estratégico. Nas Américas, tanto os EUA como o Brasil representam pólos de poder relevantes, cada qual em seu papel e espaço, existindo importantes avanços na parceria mútua e, para o Brasil, na reafirmação de sua agenda sul-americana e global.

3.5 O Espaço Sul-Americano

Desde os anos 1970, a política externa brasileira intensificou seus esforços de aproximação bilateral e integração no espaço sul-americano, buscando oferecer perspectivas construtivas e independentes de cooperação a seus

vizinhos. Parte deste esforço envolvia (e envolve) eliminar duas fontes constantes de debate sobre o papel nacional na América do Sul, referentes às hipóteses de que o país "estaria de costas" para seu continente e que dentro dele exerceria uma ação imperialista (própria e no âmbito do subimperialismo como representante dos EUA).

Contraditórias, uma vez que apontam tendências opostas, o distanciamento e o expansionismo local, estas hipóteses revelam parte das dificuldades da cooperação sul-americana, relacionadas ao seu equilíbrio e assimetrias de poder. Depois de um período de refluxo nos anos 1990, atualmente, o PIB brasileiro aproxima-se dos US$ 2 bilhões de dólares, o que lhe garante a nona colocação entre as dez maiores economias mundiais em 2008. No quadro geral da América do Sul, isso torna o país responsável por quase metade do seu PIB, em torno de US$ 4 bilhões. Após o Brasil, as economias melhores colocadas são a Argentina (22º), a Colômbia (27º) e a Venezuela (30º), enquanto no outro extremo localizam-se Guiana (155º), Suriname (146º) e Paraguai (101º), além dos níveis intermediários. Em termos de contribuição ao PIB global, o Brasil, responde por 2,84%, enquanto a América do Sul 5,76%[136].

Estas diferenças, as oscilações e pressões das crises sócio-econômicas atravessadas pela região atuam como fator inibidor da construção das parcerias autônomas, somadas à ação norte-americana. No Brasil, também surgem avaliações de que as parcerias com as nações menores da região seriam prejudiciais à ação global, argumento enganoso que ignora os potenciais locais e a importância da base continental.

Apesar destes dilemas, o Brasil e a América do Sul têm conseguido reforçar seus laços intraregionais por meio de interações diplomáticas conjuntas. Ainda que não se possa negar o papel destacado de liderança brasileira no processo, sem a aproximação dos vizinhos, o processo não caminharia tão positivamente. No longo prazo, a sua consolidação envolve a solidez da base continental como plataforma de projeção internacional de suas nações e o aproveitamento de vantagens comparativas locais. No curto e médio prazo, estes resultados já se fazem perceber ainda que, como citado, não estejam livres de contradições.

[136] Informações do Banco Mundial. Apesar desta colocação econômica, o Brasil ainda perde no IDH para alguns destes parceiros. No ranking de Outubro de 2009, o país ocupa a 75ª colocação.

Dentre estas contradições inserem-se a opção pelo neoliberalismo e a reaproximação de caráter subordinado com os EUA que caracterizaram a região nos anos 1990 e os efeitos negativos que estas políticas trouxeram para o continente nos âmbitos externo e interno. Apesar do encolhimento gerado por estas opções, esta é uma alternativa que continua presente no debate doméstico de muitas nações, contrapondo-se aos renovados caminhos de esquerda que foram desenvolvidos, no qual se destacam os brasileiro e venezuelano liderados pelos Presidentes Lula e Chávez.

O projeto venezuelano (ver B) apresenta convergências e divergências com o brasileiro, ao qual antecede, em setores chave: integração, relações com os EUA e funcionamento do regime e instituições democráticas. No que se refere à complementaridade ambos têm como prioridade a reavaliação das políticas prévias e atenção a demandas sociais, recuperando o Estado e a autonomia nacional. Nos choques, estilos táticos, realidades sócio-econômicas e recursos de poder diversos imprimem elementos de competição, revelando diferentes posições no equilíbrio de poder local e mundial.

Este é um processo que é similar a outras iniciativas de integração regional: uma ação caracterizada por avanços e entraves, mas cujo potencial de cooperação é elevado no eixo Sul-Sul, consistindo-se em alvo preferencial das relações internacionais do país. Para o Brasil, a constante atualização de suas parcerias bilaterais locais e a construção do espaço sul-americano refere-se ao reconhecimento desta dimensão geográfica como preferencial, como estabelecido por sua Constituição de 1988 e reafirmado desde então. Como afirmou o Presidente Lula em seu discurso de posse em 2003,

> *A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (LULA, 2003, s/p)*

Neste contexto, três pilares interdependentes compõem a agenda brasileira na América do Sul: o Cone Sul, a região andina e a integração sul-americana.

A) O Cone Sul

O Cone Sul e os EUA consistem-se no espaço preferencial de ação da política externa brasileira, compondo as bases da tradição bilateral hemisférica. Composta pelo Sul do território brasileiro e boliviano, o Paraguai, o Uruguai,

o Chile e a Argentina, esta região sempre teve lugar prioritário na agenda nacional[137]. Trata-se de uma zona estratégica para o Brasil, com o país compartilhando fronteiras e recursos comuns com seus vizinhos, como a Bacia do Prata e o Aquífero Guarani, e potenciais de cooperação econômica e estratégica.

Neste contexto, dentre as relações bilaterais que compõe este espaço, as com a Argentina mereceram destaque ao longo século XX como abordado na obra de Amado Cervo e Mario Rapoport, **História do Cone Sul** (1998), oscilando entre padrões de confrontação e cooperação. Padrões similares aplicaram-se ao Paraguai, Uruguai e Bolívia, além do relativo distanciamento com o Chile, sempre mais próximo da esfera norte-americana de influência em particular nos anos 1970. No escopo deste texto, não cabe retomar todo o histórico destas relações Brasil-Cone Sul, trazendo o recuo até a década de 1970, na qual se originam as iniciativas presentes (observando-se somente suas linhas gerais), com foco no período atual.

Durante os anos 1970, depois de um período inicial de reaproximação e realinhamento com os EUA com Castelo Branco (1964/1967), os esforços da diplomacia brasileira para o Cone Sul são divididos em duas fases: 1967 a 1974, correspondente aos governos Costa e Silva e Médici e 1974 a 1984 de Geisel e Figueiredo. A época de Costa e Silva e Médici (1967/1974) foi caracterizada por iniciativas no âmbito do combate ao comunismo no quadro da Guerra Fria, com a cooperação com regimes autoritários. No arcabouço da ALALC, temas de cooperação comercial eram discutidos, assim como na CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana) e de trocas tecnológicas.

Outra preocupação era a concretização dos projetos de exploração dos recursos hídricos da Bacia do Prata com o Paraguai, no qual se destaca a assinatura da Ata das Cataratas (1966), considerado o primeiro passo para a construção de Itaipu. À instalação desta Comissão binacional de estudos técnicos segue-se o acordo entre a Argentina e os demais países da Bacia do Prata na administração Costa e Silva. Neste momento, existe um forte elemento de competição entre o Brasil e a Argentina na construção das hidrelétricas, com o reforço da posição brasileira de concretizar a parceria bilateral com o Paraguai. Em 1973, a Assinatura do Tratado de Itaipu com este país solidifica

[137] Optou-se por analisar as relações com a Bolívia no item B, referente à região andina, a despeito desta relação geográfica com o Cone Sul, devido a maior proximidade deste país com este espaço de influência ao Norte.

este compromisso, sem que tenham sido resolvidas as pendências com a Argentina. Mais um elemento de "baixa" nas relações relaciona-se ao desenvolvimento das tecnologias nucleares e à assinatura do acordo Brasil-Alemanha em 1975 (a competição e a baixa transparência dos programas geram receios mútuos e percepções de ameaça, a despeito de cooperações pontuais).

Segundo o Tratado de Itaipu, a usina hidrelétrica seria compartilhada entre Brasil e Paraguai como sócios igualitários (50% cada) e seria responsável por igual contribuição na construção da usina e no usufruto da energia produzida. Apesar desta divisão, o Paraguai não possuía condições financeiras nem de construir a usina ou de consumir sua energia devido a uma economia incipiente. Com isso, o Tratado estabeleceu que o Brasil construiria a usina, e até 2023 abateria a dívida paraguaia das receitas da usina e compraria, com exclusividade, a energia do país, o que gera alguns desequilíbrios bilaterais que somente serão mais presente no pós-2000 (a usina foi inaugurada em 10/1984, mantendo-se como a maior do mundo, apesar da disputa com a Usina de Três Gargantas na China).

No início da década de 1980, posteriormente conhecida como a "Década Perdida" foi criada a ALADI (Associação Latino Americana de Integração) pelo Tratado de Montevidéu em substituição à ALALC, visando incentivar processos de integração regional. Naquele momento são países membros, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile. Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A estes esforços comerciais agregaram-se iniciativas relativas à renegociação da dívida externa, fonte primária de pressão sobre as economias da região, mas que não foram capazes de administrar a crise (como a reunião do Grupo de Contadora em 1984).

Somada a estas iniciativas, a aproximação com a Argentina ganha maior consistência na década de 1980, que se refere à fase final do regime militar com Geisel e Figueiredo, quando se inicia um processo de limpeza da agenda, seguindo-se o período da redemocratização. Este processo concretiza-se em Figueiredo com a assinatura do Tratado Corpus Itaipu em 1979 (tripartite Brasil, Paraguai, Argentina) e o apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas (1982). No início da década de 1980, a economia e política argentinas atravessavam uma profunda crise, com graves conseqüências para a estabilidade do regime militar. A derrota nas

Malvinas para a Grã-Bretanha foi o elemento decisivo nesta instabilidade, precipitando a transição democrática com a ascensão de Raul Alfonsin ao poder. Tal transição deu-se em condições precárias, hiperinflação, revisionismo de parte do corpo militar e ampla sensação de perda de lugar no mundo.

Diferente do regime militar brasileiro que legou ao país uma economia sólida entre as nações em desenvolvimento como uma potência média e industrializada, finalizando o processo iniciado na década de 1930 de autonomização e substituição de importações (ver 3.1), a instituição argentina trouxe resultados controversos. Como aponta Paradiso (1993), o ciclo de desenvolvimento argentino sofre um processo de desaceleração e limites estruturais no campo industrial a partir da década de 1970, gerado por um acúmulo de crises institucionais e trocas de governo, que enfraquecem a economia, a sociedade e o Estado. Somente para ilustrar, de 1930 a 1976, a Argentina atravessa seis períodos de quebras constitucionais, 1930, 1943, 1955, 1962, 1996 e 1976, que afetam sua capacidade de ação e planejamento. Neste quadro, o autor aponta que o mais crítico destes foi o de 1976 a 1983, com choques entre posições de autonomia e perspectivas de implementação de políticas de abertura (precursoras do neoliberalismo) no molde chileno, culminando com a crise das Malvinas.

Ao assumir o poder, Alfonsin encontra uma situação de absoluta crise e vulnerabilidade, buscando alternativas para compensar esta desagregação interna, recuperar a economia e a continuidade da redemocratização. No campo da política externa, Paradiso indica que o país orientava-se por dois eixos: um defensivo mais relacionado à estabilidade interna e condições de recuperação e um ofensivo tentando manter a postura ativa no sistema internacional em busca de alternativas. Para o Brasil, a crise possuía dimensões menos profundas, mas, a partir de 1985, o governo de Sarney também se encontra pressionado em campos similares, como analisado. O processo de sul-americanização da agenda ganha uma dinâmica renovada.

As razões de convergência bilateral Brasil-Argentina na segunda metade dos anos 1980 podem assim ser sistematizadas: crise econômica e política doméstica, pressões da redemocratização, complementaridade estratégica e fechamento de alternativas externas. A partir do reconhecimento da importância da parceria bilateral para a superação destes desafios comuns, em 1985 é assinada a Ata de Iguaçu por Sarney e Alfonsin, em 1986, o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina) e, em 1988, o

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento[138]. No texto da Ata de Iguaçu estabelece-se que,

> *(...) os êxitos recentemente alcançados pelas duas Nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram as condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para colaboração mais íntima e estreita no plano internacional (...).Dentro desse espírito, expressaram sua firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral, em harmonia com os esforços de cooperação e desenvolvimento regional. Expressaram sua firme convicção de que esta tarefa deve ser aprofundada pelos Governos com a indispensável participação de todos os setores de suas comunidades nacionais, aos quais convocaram a unir-se a este esforço, já que lhes cabe também explorar novos caminhos na busca de espaço econômico regional latino- americano.*

Desde esta Ata até os demais acordos, a prioridade recaia sobre a dimensão bilateral, procurando seu aprofundamento gradual antes do alargamento para o restante do Cone Sul. O prazo de dez anos a partir de 1988 era considerado o ideal para a consecução destes objetivos. Todavia, o fim da Guerra Fria e a reavaliação das políticas externas de Brasil e Argentina visando a adesão ao modelo neoliberal do Consenso de Washington e aos projetos de integração regional patrocinados pelos EUA na América Latina transformam o ritmo deste processo.

Acelerado pelas demandas da abertura comercial, privatizações, reforma e pelo desejo de inclusão à nova ordem, o projeto de aproximação Brasil-Argentina avança para a criação do MERCOSUL com a assinatura em 1990 da Ata de Buenos Aires, com o propósito de criar o mercado comum. Esta aceleração seria ainda complementada pelo convite ao Uruguai e Paraguai para aderirem a este projeto. Logo no ano seguinte, em 26 de Março de 1991 ocorre a assinatura do Tratado de Assunção, prevendo a constituição do MERCOSUL a partir de Dezembro de 1994. Segundo o Tratado,

[138] Ainda no bojo desta revisão inserem-se medidas de construção de confiança. Em 1991 foi criada a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) seguindo o Acordo para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear entre os dois países. Além disso, é estabelecido o SCC (Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares). Transparência, compromisso com o uso pacífico de tecnologias sensíveis e cumprimento dos regimes internacionais fazem parte deste compromisso.

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio; Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos; Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento cientifico e tecnológico (...) e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados. (...) Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

A.1) O MERCOSUL

Composto por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (os Estados-Parte), o MERCOSUL nasce em um contexto de alinhamento das diplomacias do Cone Sul à agenda neoliberal, ampliando e aprofundando os objetivos originais da relação bilateral Brasil-Argentina. No âmbito da IA, os países sul-americanos sinalizavam aos EUA de Bush pai sua adesão às propostas norte-americanas e às demandas financeiro-econômicas do Consenso de Washington. Todavia, a lógica do MERCOSUL guardava iniciativas diplomáticas de autonomia, que se tornaram prevalecentes do lado brasileiro a partir de 1992 com o *impeachment* de Collor.

De 1991 a 1994, o MERCOSUL concentrou seus esforços na dimensão econômico-comercial, estando na base de sua criação o objetivo da formação da União Aduaneira e as livres trocas de capital e trabalho. Todas as discussões referentes ao comércio no bloco respeitam as demandas do GATT neste período,

assim como as da OMC. A partir de 1993, a dimensão de autonomia do MERCOSUL predominou sobre as políticas de alinhamento com a Presidência de Itamar Franco. Franco, com FHC e Celso Amorim no MRE em suas respectivas gestões tornam o MERCOSUL "prioridade número um" da agenda internacional. Somado ao aprofundamento da integração no Cone Sul, foi apresentada a ALCSA, que serve de modelo para a IIRSA, a CASA e a UNASUL (item C). O projeto do Merconorte foi pensado, mas sua proposta não teve avanços significativos.

Visando avançar o MERCOSUL, em 1994 foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção (Protocolo de Ouro Preto), que estabelece a estrutura institucional do bloco. O Protocolo entra em vigor em 1995, dotando o MERCOSUL de sua personalidade jurídica como ator internacional (organização intergovernamental). A partir deste protocolo, estabelecem-se como objetivos a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) no prazo de dez anos (2006)[139], a consolidação da união aduaneira e o compromisso de estabelecer acordos extraregionais tendo o MERCOSUL como núcleo e posições comuns em negociações comerciais. A TEC tem como objetivos: a facilitação do comércio entre os membros do bloco, uma unidade tarifária para o comércio extraregional e negociações, a redução das assimetrias, a atração de investimentos e dinamização econômica.

O MERCOSUL possui uma estrutura composta pelos seguintes órgãos decisórios: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)[140]. A mais relevante destas instâncias decisórias é o CMC responsável pela coordenação do processo de integração, sendo composto pelos Ministros da Economia e das Relações Exteriores dos Estados membros. Representando a face internacional do bloco, o seu poder é legislativo e suas decisões devem ser aplicadas a todo grupo (após a aprovação pelos Parlamentos Nacionais individuais das partes), sendo obtidas por consenso. A presidência é rotativa entre os Estados membro.

O segundo órgão, o GMC, concentra iniciativas executivas e legislativas, atuando conforme recomendação do CCM. Além dos representantes dos

[139] A TEC estabelece que os níveis tarifários a serem aplicados às importações extrazona devem variar entre 0 e 20%. Para produtos que constem em listas de exceções acordadas, os países membros podem aplicar as suas tarifas nacionais. A partir da TEC estabeleceu-se a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM). Existe adicionalmente um mecanismo de convergência para a TEC estabelecido de forma linear e automática. O MERCOSUL também definiu seu "Regime de Origem".

[140] As referências básicas são HERZ e HOFFMAN, 2004 e o site oficial do MRE e do MERCOSUL.

Ministérios da Economia e das Relações Exteriores, o GMC é composto por membros dos Bancos Centrais. Suas resoluções são emitidas por consenso, mas são recomendatórias. Também é composto por grupos temáticos (setoriais). Por fim, o CCM representa a dimensão técnica do bloco como a elaboração de políticas comerciais comuns. As decisões resultam de consenso e as propostas detém caráter obrigatório ou opcional.

O bloco também é composto por instâncias consultivas: o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) encaminha suas recomendações a partir de demandas internas (sociais e econômicas) dos Estados Membro. Outra instância consultiva é a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), base de um futuro Parlamento do MERCOSUL, composta por parlamentares de cada uma das nações. Também é preciso mencionar a Comissão dos Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), órgão permanente da CMC, composto por integrantes dos Estados parte que tem propósito apresentar projetos relativos à continuidade e encaminhamento da integração. A Secretaria do MERCOSUL (SM), por sua vez, fornece o apoio técnico às estruturas institucionais acima descritas.

O elemento que predominou nas origens do MERCOSUL, e predomina, apesar dos ajustes realizados desde a criação do bloco, é o intergovernamental sobre a supranacionalidade. Este predomínio ocorre em todos os pilares da integração: o político, o econômico-comercial e o social, havendo esforços recentes significativos de aprofundamento, de seus mecanismos de consulta e concertação de políticas comuns. Algumas razões que explicam estes fenômenos referem-se desde a tradição política dos países sul-americanos até a permanência de assimetrias. A relação com os EUA e a aplicação das políticas neoliberais pode ser colocada nesta lista, uma vez que pilares do bloco como a Argentina tenderam a uma relação pendular entre os norte-americanos e o arranjo regional (ver A.2). Mesmo assim, em seus 18 anos de existência, o MERCOSUL logrou avanços significativos.

O Protocolo de Ouro Preto de 1994 inicia um período de consolidação do bloco em termos institucionais e corresponde a uma fase de aumento do comércio intrazona, principalmente entre Brasil e Argentina, que perdura até 1998 quando eclodem as crises associadas às políticas neoliberais prévias. No campo econômico, as trocas comerciais de 1991 a 1997 apresentaram crescimento de 26,2%. Avanços importantes ocorrem no campo político com a incorporação do Chile e da Bolívia como Estados associados, respectivamente em 1996 e 1997, o que incrementa as possibilidades comerciais.

Um dos marcos do período foi, em 1996, a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL que, em 1998, resulta no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático e a Declaração de Zona de Paz. O Protocolo de Ushuaia passou a ser mais conhecido como Cláusula Democrática, visando a consolidação e sustentabilidade dos regimes democráticos entre os membros do MERCOSUL (ambos entram em vigor a partir de Janeiro de 2002, mas eventos prévios permitiram observar sua lógica). O Protocolo de Ushuaia relaciona-se aos esforços de reforma da Carta da OEA no pós-Guerra Fria no que se refere à preservação da democracia representativa. No caso da OEA, esta "cláusula democrática" formalizou-se na Carta Democrática Interamericana em 2001, consolidando o processo de discussões sobre o tema iniciado nos anos 1990.[141]

Desde 1996, esta prática foi testada algumas vezes como no Paraguai (tentativa de golpe de Estado pelo General Lino Oviedo, em 1996) e na Argentina (crise do governo de La Rua 2000/2002) com soluções pró-estabilidade e de administração das crises institucionais sem reversão a caminhos autoritários, com o respeito à ordem e preservação de governos democraticamente eleitos[142].

Este ritmo de crescimento atravessou alguns impasses durante esta fase devido às oscilações da política externa argentina, cuja agenda da era Menem (1989/1999) definia como prioridade a aproximação incondicional com os EUA, como analisado na sequência do A.2 e as pressões norte-americanas sobre o bloco. As oscilações argentinas entre as duas maiores potências da região levaram a algumas concessões brasileiras significativas aos parceiros na TEC e a aceitação de tratamento diferenciado para setores como o de açúcar e o de automóveis na Argentina[143]. Disputas comerciais em setores adicionais como refrigeradores, tomate, sapatos, têxteis, para mencionar alguns ocorrem periodicamente e revelam não só dificuldades normais de negociações em bloco como as da economia argentina. Com isso, o Brasil tornou-se o maior comprador de produtos da Argentina, sustentando sua economia durante esta fase, até que começou a enfrentar seus dilemas em

[141] O Embaixador brasileiro Baena Soares exerceu o cargo de Secretário Geral da OEA de 1984 a 1994, ver D´ARAUJO e VON DER WEID, 2006.
[142] Alguns críticos sugerem que o MERCOSUL não estaria cumprindo a cláusula ao apoiar presidentes como Chávez, Morales ou Correa, por conta de seu estilo populista, mesmo que tenham sido eleitos democraticamente por suas populações ver B).
[143] No Uruguai e no Paraguai padrão similar ocorria.

1998 que forçaram a desvalorização do real e inseriram uma quebra nestes fluxos pró-Argentina.

Analisando as pressões norte-americanas, as mesmas surgiram de forma direta e indireta em críticas sobre a gestão econômica e das negociações comerciais do país .Os EUA procuravam introduzir incentivos às nações do bloco visando distanciá-las do Brasil (como a expansão do NAFTA, a hipótese de conceder à Argentina o caráter de membro especial da OTAN). Embora estas divergências não tenham levado a crises bilaterais crônicas no período até 2002, os progressos foram mais lentos (ver 3.2).

A grande crise do MERCOSUL, entretanto, não ocorreu a partir destas diferenças, mas sim devido aos impactos da aplicação da agenda neoliberal durante os anos 1990. Os principais pontos de estrangulamento das economias sul-americanas, e não só do Cone Sul, no período de 1999/2000, foram a desestruturação do Estado, a perda de sua ação social (com o aumento da pobreza, miséria, desemprego, baixa renda e fragmentação), a abertura econômica, o declínio dos setores estratégicos privatizados e os desequilíbrios cambiais. Na Argentina, a paridade artificial peso-dólar foi um dos elementos mais crônicos desta situação e mesmo a economia brasileira demandou ajustes no câmbio a partir de 1998 que impactaram a economia vizinha. Naquele momento, o bloco teve dificuldades em agir como tal, com todos os membros buscando soluções rápidas e individuais na tentativa de minimizar seus problemas. Não só a Argentina, mas várias nações como Peru, Equador, Uruguai, Venezuela e Bolívia sofreram sérios retrocessos e quebras institucionais, enquanto outras como Chile e Brasil puderam administrar suas posições com um equilíbrio maior.

O MERCOSUL apresentou um recuo significativo do comércio intrazonas de cerca de 28% e o PIB nacional dos países membros acompanhou estas tendências negativas. Frente a estes acontecimentos, muitos questionaram a continuidade do MERCOSUL. Tensões prévias em negociações comerciais em bloco na OMC e divergências políticas entre os membros eram apontadas como razões para o encerramento deste ciclo. Para os críticos, o MERCOSUL era um empecilho uma vez que o país atrelava seus destinos a países menores com os quais não compartilharia interesses ou agendas. Apesar de equivocado, este é um argumento recorrente, mas que na época foi rechaçado de forma decisiva pela administração do Presidente FHC, que escolheu o caminho da renovação dos compromissos sul-americanos.

Esta opção brasileira pelo relançamento da integração sul-americana e do Cone Sul inseriu uma renovada dinâmica nos processos regionais e criou bases diferenciadas de cooperação, vide a IIRSA e os investimentos do BNDES em seu âmbito. A partir destas iniciativas, o MERCOSUL retoma objetivos de aprofundamento dos laços regionais nos quais se destacam medidas políticas e econômicas, ao mesmo tempo em que se intensificam os esforços mais abrangentes na região. O ponto de partida foi a realização da Cúpula de Brasília em 2000, indicando que o compromisso brasileiro e sul-americano com seus projetos autóctones não seria abandonado apesar de dificuldades e controvérsias.

No campo político, a facilitação das viagens de cidadãos intrabloco, a criação do passaporte do MERCOSUL, extensão de intercâmbios e reconhecimento de diplomas (a partir de mecanismos de cooperação já existentes desde 1996 como o Protocolo de Integração Educativa), consistem-se em passos para o futuro trânsito livre nos moldes da UE. Estes esforços soma-se à preexistente rede de Mercocidades criada em 1995, com base em cooperação entre cidades dos países membros do bloco, com ênfase em aspectos sociais e de democratização do processo (visando a superação do chamado déficit democrático, desafio comum aos projetos de integração)[144].

Na arena econômica, ocorreu a assinatura do Protocolo de Olivos em Fevereiro de 2002 (entra em vigor em Fevereiro de 2004). O Protocolo institui o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL para solução de controvérsias entre os Estados Membros. Apesar de já existir desde 1994 um Procedimento Geral de Reclamações no bloco, Olivos representou um salto qualitativo no estabelecimento de MSC (Mecanismos de Solução de Controvérsias) para o MERCOSUL, estando composto de três etapas: negociação direta, conciliação e arbitragem. A crise das papeleras referente à disputa entre uruguaios e argentinos pela instalação de usinas de celulose no Uruguai é um contencioso que recai neste âmbito, assim como diversas disputas comerciais.

A posse do Presidente Lula em 2003 manteve o ciclo iniciado por FHC, intensificando esforços de extensão e aprofundamento com um viés de

[144] A rede de Mercocidades refere-se aos elementos de paradiplomacia do MERCOSUL, correspondendo à cooperação a nível subnacional.

autonomia e reforço do poder regional. Dentre os projetos encaminhados houve a inclusão de novos Estados associados: Peru em 2003 e, em 2004, formalizaram-se os acordos com a Colômbia, Equador e Venezuela. No caso da Venezuela, sua candidatura a membro pleno do bloco igualmente foi formalizada mas, desde 2006, tem sido objeto de discussão nos Parlamentos de Brasil e Paraguai. Nos meses de Outubro e Novembro de 2009, o Parlamento Brasileiro aprovou a entrada da Venezuela no bloco, permanencendo pendente o caso paraguaio. A presença deste país no MERCOSUL é cercada de controvérsias uma vez que a Venezuela possui projetos de integração regional na América do Sul que se sobrepõem aos brasileiros como a ALBA, examinada no item B.

Em termos de aprofundamento, as iniciativas direcionaram-se a ajustes institucionais, projetos de infra-estrutura, com elevada interdependência com a IIRSA (ver C), e na correção de assimetrias econômicas e sociais presentes nos países do bloco. Para lidar com estes aspectos, foi criado em 2004, e estabelecido em 2005 o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL). Os objetivos oficiais do FOCEM são definidos em três pilares: "convergência estrutural, competitividade e coesão social". Setores como os de energia e tecnologia igualmente merecem crescente atenção, com foco nos biocombustíveis. Desde 2008, também se estabeleceu o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre Brasil e Argentina para que as importações e exportações possam ser realizadas em suas moedas nacionais.

De funcionamento similar às iniciativas europeias de correção de assimetrias regionais (FEDER na UE), o FOCEM recebe contribuições dos Estados parte, que redistribui a estes mesmos Estados de acordo com seus recursos e demandas. O Brasil responde por 70% das contribuições ao fundo, seguido pela Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Em contrapartida, na distribuição de recursos, o Paraguai recebe 48%, o Uruguai 32% e a Argentina e o Brasil 10% cada um. Uma iniciativa adicional para o desenvolvimento foi o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL de 2008 e o Fundo MERCOSUL de garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, que se junta a mecanismos similares criados na origem do bloco.

Também ganham espaço as discussões sobre o Parlamento do MERCOSUL a partir de 2014, eleito por sufrágio universal (seu

antecedente é a CPC mencionada). Desde 2007, o Instituto Social do MERCOSUL dedica-se à discussão e elaboração de políticas de cunho social comum e, em 2009, foi criado o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH). Temas de política comum relativos ao campo econômico e da segurança permanecem, mas sob a égide da UNASUL.

As relações internacionais do MERCOSUL continuam detendo um espaço próprio envolvendo os contatos entre os Estados membro e as negociações em bloco na OMC e com parceiros intra e extra-regionais[145]. Listando estes acordos devem ser mencionados na América do Sul os acordos com os Estados associados ao bloco em termos intraregionais: o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Chile (ACE-35) assinado e em vigor desde 1996, o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Bolívia (ACE-36) assinado em 1996 e que entrou em vigor em 1997, o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Peru (ACE-58) e o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Colômbia/Equador/Venezuela assinado em 2004 e em vigor desde 2005 (ACE-59).

Outros acordos intraregionais são o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-México (ACE-54) de 2002, que entrou em vigor em 2003 e o Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL-Cuba (ACE-62), assinado em 2006, em vigor desde 2007. Além disso, desde 2004, existem negociações na estrutura da ALADI visando a criação de um Espaço de Livre Comércio entre seus países membros. Neste mesmo ano formalizaram-se os acordos entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN), que já vinham sendo negociados desde a Cúpula de Brasília em 2000.

Na dimensão dos acordos extra regionais do MERCOSUL encontram-se: o Acordo do Jardim das Rosas com os EUA (4+1) em 1991, o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação MERCOSUL e União Europeia (1995), o Entendimento de Cooperação sobre Comércio e Investimentos e Plano de Ação com o Canadá (1998), a Declaração sobre Cooperação em Comércio e Investimento e Plano

[145] Segundo o site do MRE, negociações extraregionais referem-se às negociações com "países e grupos de países desenvolvidos e com algumas economias emergentes situadas fora da América Latina e do Caribe". Os intraregionais correspondem à América Latina e Caribe.

de Ação com a AELC (Associação Europeia de Livre Comércio, 2000), o Acordo de Comércio Preferencial (ACP) com a Índia e a SACU (visando o estabelecimento de uma área de livre comércio) ambos de 2004, o Acordo Regional de Livre Comércio com Israel (2007) e o Acordo Quadro para o Estabelecimento da Área de Livre Comércio Brasil-Turquia (2008). Outras negociações extraregionais em andamento são as com o CCG (Conselho de Cooperação do Golfo), Jordânia e Paquistão, com a China, o Japão, a Rússia o CER (Acordo Austrália-Nova Zelândia para o Estreitamento das Relações Bilaterais, Coréia do Sul e Cingapura. Em 2008, realizou-se a I Reunião Ministerial MERCOSUL-ASEAN.

Destes, um dos mais relevantes continua sendo o com a UE e o aprofundamento de laços com a Ásia e a África. No que se refere a UE, o acordo de 1995 lançou o arcabouço para negociação entre os blocos com base nos pilares "diálogo político, cooperação e comércio". A previsão de conclusão destas negociações era 2004, o que não ocorreu. O compromisso com sua retomada e continuidade foi reafirmada com a Declaração de Lima (2007), a Declaração de Montevidéu (2008) e no Comunicado Conjunto de Praga (2009). Adicionalmente, o Brasil e a UE alçaram o relacionamento ao nível de diálogo estratégico.

Estes esforços são complementares aos das alianças bilaterais e às coalizões de geometria variável sul-americana e globais (Capítulo 4) e tem fortalecido os aspectos comerciais e políticos do bloco. Recuperado de seu pior momento no início do século XXI, o comércio intrazona retomou seu ritmo de crescimento no período 2002-2007, crescendo de US$ 8,9 bilhões em 2002 para US$ 28,9 bilhões em 2007,conforme informações do MERCOSUL. Em termos bilaterais o comércio com a Argentina cresceu 354% (de US$ 7 para 24,8 bilhões), com o Uruguai 230% e o Paraguai 220%.

No quadro geral das exportações nacionais estes valores correspondem 10,8% das exportações nacionais e 9,64% das importações, preservando a tendência histórica dos superávits brasileiros no bloco (US$ 5,7 bilhões em 2007). As instabilidades de 2008 afetaram no curto prazo estas perspectivas, mas a dinâmica comercial manteve viés positivo, sem repetir a crise da década anterior.

A Tabela 5 abaixo demonstra estes fluxos (2009 corresponde aos meses de Janeiro a Agosto).

Totais Gerais-MERCOSUL*			
Ano	**Exp**	**Imp**	**Saldo**
1989	1.379.718	2.191.679	-811.961
1990	1.320.245	2.311.827	-991.582
1991	2.309.352	2.242.704	66.648
1992	4.097.470	2.228.563	1.868.907
1993	5.386.910	3.378.254	2.008.656
1994	5.921.475	4.583.271	1.338.204
1995	6.153.768	6.843.924	-690.156
1996	7.305.282	8.301.547	-996.265
1997	9.045.111	9.426.134	-381.023
1998	8.878.234	9.416.203	-537.969
1999	6.778.178	6.719.245	58.933
2000	7.739.599	7.796.209	-56.610
2001	6.374.455	7.009.674	-635.219
2002	3.318.675	5.611.720	-2.293.045
2003	5.684.310	5.685.229	-919
2004	8.934.902	6.390.493	2.544.409
2005	11.746.012	7.053.699	4.692.313
2006	13.985.829	8.967.387	5.018.442
2007	17.353.577	11.624.752	5.728.825
2008	21.737.308	14.934.029	6.803.279
2009**	8.952.083	7.945.386	1.006.697

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Esta recente recuperação não elimina os desafios que se colocam para o futuro do MERCOSUL e sua consolidação, como a própria definição do bloco na página brasileira do bloco indica. Segundo o sítio, o arranjo "pode ser considerado, atualmente, uma zona de livre comércio e uma união aduaneira em fase de consolidação com matizes de mercado comum." Esta descrição indica o processo em andamento do bloco, assim como alguns de seus principais desafios como, por exemplo, a dupla cobrança da TEC, a continuidade do aprofundamento e a sustentabilidade macroeconômica do bloco com a superação das assimetrias entre os parceiros (principalmente os menores Paraguai e Uruguai), a definição do papel da Venezuela no bloco e a retomada do crescimento das nações do Cone Sul.

Como em qualquer integração, as políticas dos membros do bloco, e suas condições domésticas, afetam diretamente o futuro do projeto. Abaixo, examinam-se os membros plenos do MERCOSUL, Argentina, Paraguai e Uruguai, e de um Estado associado, o Chile, visando compreender suas dinâmicas uma vez que as mesmas impactam no MERCOSUL e nos projetos sul-americanos.

A.2) A Política Externa Argentina e as Parcerias Complementares: Paraguai, Uruguai e Chile

Além de serem ou membros plenos ou associados do MERCOSUL, os países acima listados possuem uma agenda própria de política interna e externa que impacta o futuro da região e o seu relacionamento bilateral com o Brasil. Dentre todas estas nações, a Argentina é uma das parcerias mais tradicionais do país.

A opção norte-americana da Argentina na Era Menem (1989/1999) representou uma quebra significativa dos padrões anteriores de relações internacionais. Até 1989, esta política concentrou-se no Cone Sul e na Europa Ocidental, em particular no período que cobre o início do século XX e a Segunda Guerra Mundial, seguindo-se a visão peronista da "Terceira Posição" que visava autonomia diante dos EUA e do mundo desenvolvido. No caso da relação com o Brasil, a alternância ocorria entre a rivalidade e a cooperação, com a parceria bilateral consolidando-se no período Sarney-Alfonsin, depois dos esforços dos anos 1970.

Este distanciamento dos EUA foi abandonado por Carlos Menem (e Domingo Cavallo à frente da economia), que levou ao extremo a "normalização do Estado" nos moldes discutidos no 3.2. Orientando o modelo argentino estava a premissa do "Realismo Periférico" de Carlos Escudé que estabelecia, em linhas gerais, que nações periféricas de pequeno porte como a Argentina não detinham opções de inserção internacional autônomas dada sua baixa resistência, poucos recursos e vulnerabilidade, devendo alinhar-se aos centros de poder dominante buscando reconhecimento e benefícios. Sobre esta lógica que era definida pelo governo como "aquiescência pragmática" e "novo peronismo", Paradiso assim resume a opção argentina,

> *Para os cultores da política do poder, a Argentina precisava tomar consciência das realidades básicas da ordem mundial e reagir de*

> *acordo. Um país de pouca relevância estratégica (...) devia ter o cuidado de não aborrecer as grandes potências (...) devia se colocar à sombra do pólo hegemônico pós-industrial e abster-se (...) A fórmula escolhida nada tinha de sofisticada. Tratava-se simplesmente de dizer o que se supunha que o Norte quisesse ouvir e de fazer tudo o que se supunha que o Norte queira que fosse feito. (PARADISO, 2003, p. 281 e p. 285)*

A adequação às "regras do jogo" e a clara opção pelo baixo perfil trazem conseqüências sérias para a economia e a posição internacional do país. Outro projeto afetado foi o da construção do MERCOSUL e sua sustentabilidade, acentuando as contradições de autonomia e alinhamento acima descritas na fase Collor-Menem. Durante todo o período inicial de consolidação do bloco, a Argentina manifestava abertamente que sua "primeira prioridade" não era a integração regional sul-americana, em particular a partir de 1993 quando a linha da política externa de Itamar Franco retoma contornos autonomistas, mas sim sua relação preferencial com os EUA.

O polêmico termo "*Relaciones carnales*" demonstra os paradoxos da ação argentina que visava prioritariamente os EUA, mas que na ausência da prometida inserção ao norte, precisava sustentar seus compromissos com o MERCOSUL, uma vez que sua economia tornava-se cada vez mais interligada à brasileira como seu principal mercado consumidor. As sinalizações periódicas norte-americanas à Argentina em fases de tentativa de aprofundamento do MERCOSUL (ou de demandas brasileiras como o assento no CSONU) foram simbólicas desta dinâmica pendular de Menem.

O esgotamento deste modelo argentino, assim como do brasileiro e de outras nações da região ocorreu entre 1997 a 1999. O caso argentino foi um dos mais graves ao lado do Equador e da Bolívia na América do Sul, dada a profundidade e extensão das medidas de Menem, que, na ausência de compensações e controles internos como no Brasil, geraram o completo desmonte do Estado e profunda crise social. Menem foi substituído por Fernando de La Rua e seguem-se três anos de grave instabilidade e recuo sócio-econômico, assim como de quebra do regime político. De 2000 a 2003, a Argentina teve cinco presidentes: de La Rua (Maio 2000/Dezembro 2001), Ramon Puerta (21/12 a 23/12/2001), Rodrigues Saá (23/12 a 31/12/2001), Eduardo Camaño (31/12/2001 a 01/01/2002) e Eduardo Duhalde (2002/2003), que transfere o governo ao democraticamente eleito Nestor Kirchner.

A Presidência Kirchner (2003/2007) retomou a estabilidade interna, alcançando sucesso relativo na recuperação econômica, que garantiu a sucessão presidencial a Cristina Kirchner, esposa do então Presidente, que tomou posse em 2007. Em termos de política externa, a Era Kirchner representou uma quebra nos padrões de alinhamento de Menem e uma tentativa de recuperar a autonomia. Esta tentativa de reforma ocorre em condições adversas, o que leva a periódicas crises com o Brasil e a tentativas de aproximação com o eixo Chávez (ver B). A situação argentina permanece oscilante, devido a diversos pontos de estrangulamento estruturais na produção (declínio industrial e recuo ao modelo agroexportador) e nos setores estratégicos como energia.

Apesar destas tendências, a Argentina ao lado do Brasil, sustenta-se como o núcleo duro do MERCOSUL. No caso de Paraguai e Uruguai, similar situação de crise atingiu os países, e levou no pós-2005 a ascensão de governos de teor nacionalista no Paraguai (Fernando Lugo a partir de 2008) e de esquerda social democrata no Uruguai, Tabaré Vasquez. Iniciando pelo Paraguai, sua situação sócio-econômica é uma das mais sensíveis no Cone Sul devido ao seu desenvolvimento incipiente e crises políticas periódicas. No caso político, a Cláusula Democrática tem representado um relevante papel na preservação da institucionalidade. Combinadas estas tendências trazem um quadro sensível que, para o Brasil, além do MERCOSUL envolve temas concernentes a Itaipu, à instalação de bases militares norte-americanas e aos brasiguaios.

Após a eleição de Fernando Lugo, com um viés nacionalista, o Paraguai iniciou uma campanha para a revisão do Tratado de Itaipu, que fora uma das peças de sua campanha. Este contencioso bilateral foi resolvido em Julho de 2009 depois de várias rodadas de conversações que terminaram em impasse e o Brasil concordou em pagar mais pela energia paraguaia. Antes do reajuste, o Brasil pagava ao Paraguai U$ 45,31 por megawatt/hora, dos quais US$ 2,81 correspondem à energia, sendo o restante para cobrir a dívida paraguaia. Este valor foi triplicado a partir da conclusão do acordo. Outra demanda não foi aceita, a da possibilidade de vender a energia para terceiros países, mas a Eletrobrás concordou em que o Paraguai negocie diretamente com operadores nacionais. O Paraguai consome apenas 5% da energia a que tem direito e vende os demais 45% ao Brasil (Eletrobrás). No âmbito do FOCEM e da UNASUL, o Paraguai é um dos países que mais recebe recursos

econômicos, incluindo recentes investimentos em infra-estrutura e de empresas brasileiras[146].

O segundo tema, anterior a estas discussões, envolve a presença militar norte-americana no Paraguai e a instalação de bases militares na região da Tríplice Fronteira, considerada estratégica pelo Brasil e a Argentina. Desde 2005, este tema gera desentendimentos entre os parceiros e a justificativa para a presença dos EUA refere-se à ajuda e cooperação com o Paraguai no campo militar e, principalmente, a segurança na região. Na avaliação do DOS, a Tríplice Fronteira representa uma zona de ameaça e permeabilidade ao terrorismo internacional, o crime organizado, o tráfico de drogas, de drogas e o comércio ilegal de armas. A questão dos brasiguaios refere-se aos imigrantes brasileiros no Paraguai que detém posse de terras no país, questionando-se, do lado paraguaio, a legalidade destes contratos.

Sobre o Uruguai, o mesmo apresentou políticas pendulares entre o MERCOSUL e os EUA durante os anos 1990. O debate interno apresentava a opção regional como secundária, mas como outros países alinhados da época à agenda norte-americana, os benefícios foram poucos e os custos econômicos significativos, estendendo-se à dimensão social. A situação do país como nação quase que exclusivamente agroexportadora contribuiu como fonte de fragilidade. Com isso, as relações com o Brasil e o MERCOSUL permaneceram instáveis. Um dos principais momentos de desentendimento foi em 2004 quando ambos lançaram candidatos à presidência da OMC, Carlos Peres Del Castillo pelo Uruguai e Luis Felipe Seixas Correa pelo Brasil (o vitorioso foi Pascal Lamy).

Estas relações começam a apresentar tendências mais positivas a partir de 2005 com a posse de Tabaré Vasquez[147]. Com a campanha sustentada em um discurso de autonomia e recuperação, a prioridade de Vasquez nas relações externas passou a ser o eixo sul-americano. Esta prioridade continua sujeita a pressões internas e externas, como a crise da *papeleras* entre o país e a Argentina. Referente à instalação de indústrias de celulose na fronteira comum, o tema envolve dimensões ambientais e de desenvolvimento e representou um teste para os mecanismos de solução de crise do MERCOSUL.

[146] O "endurecimento" do Paraguai nas negociações com o Brasil foi simultâneo à primeira grande crise da Presidência Lugo com a divulgação de diversos casos de paternidade não assumida.
[147] Em 2009, o Uruguai elege seu novo presidente. José Mujica da Frente Ampla de Vasquéz é o candidato favorito, mas enfrenta forte oposição da direita.

Finalizando a análise do Cone Sul, é preciso mencionar o Chile a despeito de sua próxima relação com os EUA e sua adesão clara aos modelos neoliberais desde 1973 com a ditadura de Augusto Pinochet[148]. Desde 1996, o país é membro associado do MERCOSUL e com a posse de Michele Bachelet do Partido Socialista em 2006 intensificou seus esforços de aproximação com o Brasil e a integração sul-americana. Estes esforços residem na busca de alternativas à esfera norte-americana e as demandas de modernização e crescimento. Os potenciais de cooperação residem nas esferas políticas, comerciais e energéticas, mas ainda limitadas pelo fator EUA, os atritos do Chile com países vizinhos por demandas territoriais (Bolívia, Argentina, Peru) e a percepção do país como detendo menor poder relativo na região.

B) A Região Andina

Assim como o Cone Sul, a região andina, correspondente ao entorno regional norte do Brasil é definida como estratégica devido às fronteiras e recursos compartilhados nos quais se inclui a Amazônia e sua biodiversidade, matérias primas e recursos energéticos. A permeabilidade e extensão das fronteiras, desafios do meio ambiente e temas de segurança (tráfico de drogas, presença estrangeira) incluem-se na agenda de desafios comuns. A partir dos anos 1970, iniciativas externas específicas para esta zona de influência ganharam espaço, somando-se a políticas de ocupação e desenvolvimento como a construção da Transamazônica, a instalação da Zona Franca de Manaus e o projeto Calha Norte dentre outros. Nos anos 1990, a dimensão comercial e de infra-estrutura foram ampliadas com a aproximação com as nações do Pacto Andino e as propostas de integração sul-americana, assim como a preocupação local com questões ambientais, recursos energéticos, de segurança e o objetivo brasileiro de conquistar uma saída para o Pacífico.

Os países da região detém, ou detiveram, uma relação mais próxima com os EUA, principalmente a Colômbia e a Venezuela. Enquanto hoje a

[148] A sociedade chilena exibe sinais de polarização entre os defensores e opositores de Pinochet e desde o início da transição democrática partidos de esquerda alternam-se no poder (Presidências Alwyn e Frei pelo Partido Democrata Cristão e Ricardo Lagos pelo Partido Socialista em coalizão com o Partido Pela Democracia). O ano de 1998 marca o início de uma política de repensar o passado iniciada com o pedido de extradição de Pinochet (1998), a descoberta das contas fantasmas e tráfico de armas (2004), além das polêmicas questões envolvendo a Operação Condor (2008).

Colômbia mantém, como o Chile, uma aproximação maior com os norte-americanos, a Venezuela, a partir da administração de Hugo Chávez inseriu um componente de autonomia em suas políticas, como será discutido. Estes fenômenos aplicam-se de maneira similar a países como a Bolívia, o Peru e o Equador que demonstram um movimento pendular entre os EUA, a Venezuela e o Brasil (dinâmica que afeta também Guiana e Suriname). Frente a este cenário, cabe analisar as tentativas de integração e cooperação multilateral, assim como a política externa e prioridades das nações andinas em relação ao espaço sul-americano e perspectivas globais.

No âmbito da cooperação multilateral, o fim dos anos 1960 e dos 1970 marcam o surgimento de duas importantes iniciativas: o Pacto Andino e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O Pacto Andino, ou Comunidade Andina, estabeleceu-se em 1969 com a assinatura do Tratado de Cartagena entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973, a Venezuela somou-se a estes membros originais. Em 1976, o Chile se retirou do acordo, seguido em 2006 pela Venezuela. Atualmente, o Pacto Andino é composto por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, tendo como membros associados Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai (Panamá e México são observadores). A aproximação mais sistemática com o Brasil e os países do Cone Sul é relativamente recente, apesar do TCA, dinamizando-se a partir da I Cúpula de Brasília em 2000 e as Cúpulas Sul Americanas seguintes de 2002 e 2004. Em 2004, o MERCOSUL e a CAN formalizam seus acordos (A.1).

Em 1978, foi estabelecido o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O compromisso do TCA foi firmado entre o Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Os objetivos oficiais do TCA eram a garantia soberania nacional dos países membros por meio de políticas de ocupação da região e integração física autóctone, assim como uso responsável dos recursos amazônicos a partir da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Apesar das dificuldades, em 1995 as nações signatárias do TCA comprometeram-se com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja sede permanente se estabeleceu em Brasília a partir de 2002. No âmbito das iniciativas de integração sul-americana, a OTCA representa um eixo complementar.

Uma das movimentações mais significativas na região refere-se ao surgimento de uma alternativa de esquerda às opções neoliberais da década de 1990 representada pela Venezuela de Hugo Chávez. Como visto no início deste item, a alternativa chavista possui teor e perfil tático diferenciado da

brasileira, com a qual apresenta divergências e convergências. Depois de uma tentativa de golpe fracassada contra o Presidente Andrés Peres, Chávez assume o poder de forma legítima e democrática a partir de 1998 com o apoio das massas populares, em meio a uma das mais profundas crises sociais e econômicas da história venezuelana.

Tal crise era resultante do esgotamento do modelo político venezuelano sustentado no bipartidarismo e nas opções neoliberais dos anos 1990, que legaram ao país uma sociedade polarizada e um sistema econômico dependente da venda de petróleo para os EUA e compra de produtos agrícolas e industrializados deste país. Neste contexto, a campanha eleitoral foi sustentada na promessa da construção de um socialismo para o século XXI a partir da Revolução Bolivariana (que criou a República Bolivariana da Venezuela). Os principais pilares da Revolução Bolivariana são a quebra da dependência dos EUA, o desenvolvimento de uma política externa independente global e regional e uma agenda social[149].

O sustentáculo interno do projeto chavista é esta agenda social, que define como prioridades a reforma do Estado e maior atenção aos setores de saúde, educação e alimentação, com o incentivo à participação popular diretamente no sistema via a realização periódica de plebiscitos. Deve-se destacar que este estilo de democracia participativa é um dos elementos mais controversos do regime chavista uma vez que as consultas populares estariam sendo usadas para reforçar um perfil autoritário e populista de Estado (alguns autores fazem uso do termo neopopulista). A despeito do potencial polarizador destas iniciativas, entre o que se define como povo e elite no discurso interno, as mesmas ocorrem por meio de canais constitucionais.

Em 2001, o próprio Chávez foi alvo de uma tentativa de golpe, que, segundo fontes do governo, teria sido encaminhado pelos EUA e empresários venezuelanos insatisfeitos com as ações de autonomia e estatização dos setores estratégicos, principalmente o energético. Estas pressões eram constantes sobre o governo desde a posse de Chávez, sendo simbolizadas por campanhas sistemáticas contra sua administração de parte da mídia e greves gerais. Desde a administração FHC, a estabilidade interna da Venezuela colocou-se como preocupação, com o Brasil fornecendo apoio e ajuda a este país quando

[149] Para uma leitura mais abrangente sobre as políticas venezuelanas ver CARMO, 2007. A comparação entre as perspectivas brasileira e venezuelana podem ser encontradas em PECEQUILO e CARMO, 2008. Aqui somente serão apresentadas as linhas gerais deste debate.

necessário. Em 2003, foi criado o Grupo de Amigos da Venezuela, composto por Brasil, EUA, México, Chile, Portugal e Espanha.

Assim, não só Chávez, mas posteriormente seus aliados como Evo Morales e Rafael Correa agem por meio dos mecanismos legítimos instituídos para, posteriormente, alterá-los e reformá-los em termos constitucionais (tática similar vem sendo usada por Álvaro Uribe na Colômbia para modificar a constituição que impede mais uma reeleição de sua Presidência, sem sofrer críticas na mesma proporção). Em 2007, Chávez sofreu uma de suas primeiras derrotas eleitorais, revelando as contradições inerentes deste modelo. Além da pressão da continuidade do poder, a derrota relaciona-se às demandas sociais e econômicas nacionais cujas transformações ainda são incompletas.

O principal ponto de estrangulamento da política e economia venezuelanas continua sendo o mesmo de quando Chávez chegou ao poder: a dependência dos EUA e do comércio de petróleo. Esta dependência, derivada do incipiente desenvolvimento industrial e agrícola interno, insere um componente paradoxal em todo o projeto chavista e indica algumas de suas limitações práticas. A busca da necessária agenda de autonomia e reforma social doméstica é sustentada nas receitas de exportação do petróleo aos norte-americanos.

Tais receitas mesmo sendo controladas pela PDVSA (Petróleos da Venezuela) estão sujeitas às oscilações dos preços das commodities. A queda recente dos preços do petróleo no mercado externo relaciona-se a algumas dificuldades chavistas na continuidade e aprofundamento de seus projetos internos. No cenário internacional, esta dependência contrapõe-se ao claro discurso anti-hegemônico e anti-americano, acentuado durante a era Bush filho e que com a posse de Obama e suas tentativas de diálogo e reaproximação foram um tanto esvaziados.

Apesar desta patente vulnerabilidade, o conteúdo de independência interna e externa tem prevalecido em três pilares: o citado discurso anti-hegemônico contra os EUA, a ALBA e as relações bilaterais com o Brasil e o MERCOSUL. Analisando estes elementos, o discurso anti-hegemônico envolve a busca de uma maior autonomia para o país com base na construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico e paradigmas sociais e a procura por alternativas externas. Estas alternativas referem-se ao nível extraregional e ao intraregional.

No campo extraregional, Chávez procurou aproximar-se de nações com retórica similar como o Irã e revitalizar o movimento dos não-alinhados. A relação com a Rússia que, em 2008, foi representada por exercícios

militares conjuntos na região das Américas e a cooperação tecnológica pretende oferecer um contrapeso à influência dos EUA. É preciso lembrar a atuação da Venezuela na OPEP, visando a elevação dos preços do petróleo e suas manifestações anti-americanas em instituições multilaterais como a ONU.

Na dimensão intraregional, inserem-se as outras duas demandas prioritárias: a ALBA e as relações com o Brasil. A ALBA (Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América) é um projeto de integração regional que oferece uma alternativa à ALCA e procura solidificar a presença venezuelana na América do Sul e no Caribe. No Caribe, tradicional zona de influência dos EUA, Chávez procurou, além da ALBA, investir em projetos de teor políticos e econômicos conquistando novos mercados para o petróleo, assim como fornecedores agrícolas para o país (o principal instrumento de atuação consiste-se na PETROCARIBE). A base do financiamento destas políticas, somadas a ajuda e parcerias com outras nações como Argentina, Equador e Bolívia é mais uma vez o petróleo.

Além de ser concorrente da ALCA, a ALBA pode ser percebida como uma iniciativa tanto complementar quanto oposta ao terceiro pilar prioritário da política externa de Chávez, as relações com o Brasil e o MERCOSUL. Representando iniciativas de integração em espaços geográficos similares, a ALBA e os projetos sul-americanos do Brasil, são caracterizados pelo mesmo conteúdo de autonomia, mas com posturas e realidades diferenciadas. Os projetos brasileiros, incluindo o MERCOSUL, sobrepõe-se à ALBA, integrando-as a seu arcabouço. A Venezuela tornou-se membro associado do MERCOSUL e sua entrada como membro pleno vem sendo pleiteada desde 2006 (pendente da aprovação dos parlamentos brasileiro e paraguaio como visto em 3.4). O próprio Chávez declara apoio à diplomacia brasileira e seus projetos e insere propostas nestas iniciativas, administradas pelo parceiro maior que é o Brasil.

Esta situação não elimina pontos de tensionamento entre Brasil e Venezuela ou da Venezuela com outros países latino-americanos. Esta situação faz-se perceber principalmente na região andina e na influência do nacionalismo de estilo chavista mesmo em nações como o Paraguai. Nos casos da Bolívia e Equador, Evo Morales e Rafael Correa tem sido alguns dos principais aliados de Chávez, apresentando políticas similares no campo doméstico e um discurso nacionalista. Este discurso e prática causaram desentendimentos com o Brasil e entre estes países e a Colômbia.

Devido à opção colombiana de alinhamento com os EUA e o Plano Colômbia de combate às drogas, a Presidência Álvaro Uribe[150] (no poder desde 2002) e Chávez enfrentam diversos desacordos diplomáticos. A extensão destes problemas envolve ainda o Equador, com trocas de acusações mútuas. Enquanto a Colômbia acusa Chávez e seus aliados de encobrir e financiar atividades terroristas, os demais países andinos acusam Uribe de permitir a presença de tropas norte-americanas em seu território, de violação de soberania e direitos humanos. Uribe, assim como Chávez, caracteriza-se como uma das figuras mais controversas do cenário latino-americano contemporâneo por esta aliança com os EUA, militar e comercial, e por seu distanciamento dos mecanismos institucionais sul-americanos. Internamente, o Presidente colombiano é bastante popular por sua política de forte repressão às guerrilhas de esquerda e de direita[151] e a libertação de reféns, que tem permitido, ainda que lentamente, a reconstrução do Estado.

Outro componente desde quadro das relações da Venezuela com seu entorno foi o incremento das triangulações estratégicas deste país com o Brasil e os EUA. Um dos componentes da aproximação entre EUA e Brasil no período recente refere-se a esta contraposição indireta de Chávez, o mesmo se aplicando às interações Brasil-Venezuela. O eixo brasileiro, entretanto, é o que predomina nestas triangulações regionais vide seus projetos sul americanos. É preciso ressaltar que os recursos de poder brasileiros na região e sua posição global o tornam líder natural deste espaço, apesar da influência localizada de algumas nações como a Venezuela e dos desentendimentos com parceiros nesta região e no Cone Sul.

Avaliando estas oscilações na região andina, além da Venezuela, a Bolívia é outro parceiro com o qual o país detém uma relação político-diplomática importante. O principal teor desta relação é o energético, representado pelo comércio de gás entre as duas nações e as dificuldades bilaterais envolvidas neste processo de produção, distribuição e compra do bem. Detentor de significativas reservas de gás, a Bolívia caracteriza-se por uma real

[150] Outro país andino que não se encontra próximo de Chávez é o Peru, principalmente com a volta ao poder de Alan Garcia. Garcia disputou a eleição presidencial com um aliado de Chávez Ollanta Humalla. Outra eleição presidencial que foi afetada pelo discurso chavista foi a mexicana com o avanço de Lopez Obrador que perdeu para Felipe Calderon. Ambas eleições presidenciais ocorreram em 2006.

[151] Os principais grupos são as FARC, ELN- Exército de Libertação Nacional da Colômbia e a Autodefesas Unidas Colômbia (AUC), além dos cartéis de drogas.

heterogeneidade geográfica, econômica e social que contribui para fortes instabilidades e polarizações sociais ao longo de sua história.

Enquanto as regiões que concentram estes recursos atingiram um maior grau de desenvolvimento, como Santa Cruz de La Sierra que detém quase 30% do PIB boliviano, outras são marcadas pela desigualdade e exclusão, principalmente das populações de origem indígena. Tais populações formam a base de apoio eleitoral do Presidente Evo Morales, eleito em 2005, e concorrendo à reeleição em 2010, o que acentuou divisões internas no país. Pertencente ao MAS (Movimento ao Socialismo), Morales representa setores da população que foram mantidos à margem do processo político durante muitos anos, estando suas origens ligadas aos cocaleros (Chaparre).

A ascensão de Morales[152] ao poder representou a crescente influência destes grupos e aprofundou fragmentações e polarizações entre estas populações e os departamentos mais ricos (os departamentos correspondem aos governos estaduais no Brasil). Tais departamento que já haviam conquistado significativa autonomia na última década, oferecem oposição sistemática a Morales e suas propostas de reforma constitucional, organizando greves gerais e plebiscitos nos quais manifestam abertamente seu desejo de autonomia do governo central. Estas demandas por soberania tem sido rechaçadas pela administração Morales, mantendo-se latentes.

Para o Brasil, a posse de Morales, assim como de outros governos que propunham reformas à agenda neoliberal, foi vista como positiva e uma oportunidade de aprofundar as parcerias no setor energético. O maior símbolo desta parceria foi a construção do GASBOL (Gasoduto Brasil-Bolívia) e o seu funcionamento a partir de 1996, fechando um ciclo de cooperação e conflito neste setor que se deu ao longo do século XX dos quais foram marcos a Guerra do Chaco (1929), os Acordos de Roboré (1958) e os estudos para a instalação do gasoduto (1979/1985), permeados por críticas bolivianas ao suposto imperialismo brasileiro. Estas críticas, assim como as políticas de Morales, relacionam-se a fases de crise interna e necessidade de reafirmação do poder nacional boliviano, externalizando suas dificuldades.

No período recente, um dos momentos de baixa no relacionamento bilateral foi a decisão do governo boliviano de anunciar em 1/05/2006, a nacionalização do setor de hidrocarbonetos, dominado por empresas

[152] Como a Argentina, a Bolívia enfrentou diversas quebras institucionais neste período do final dos anos 1990 à posse de Morales em 2005 sendo governada por Hugo Banzer (1997/2000), Jorge Quiroga (2000/2001), Sanchez de Lozada (2002/2003) e Carlos Mesa (2003/2005).

multinacionais (Lei dos Hidrocarbonetos). A Petrobrás Bolívia que havia feito investimentos consideráveis para o desenvolvimento dos setores de produção e distribuição de gás foi uma das mais afetadas (ao lado da Repsol, da Total, British Gas, British Petroleum e da Pluspetrol) por este processo, que se somou à elevação prévia dos impostos sobre o setor.

Como nas oportunidades anteriores nas quais foi realizada, 1937 e 1969, a nacionalização foi justificada com base na soberania nacional e nas demandas de desenvolvimento da Bolívia. E, como nestas demais oportunidades, dilemas similares se colocaram novamente: a insatisfação dos departamentos produtores com o poder central, as dificuldades logísticas de sustentação das operações sem os investimentos, mão de obra e tecnologia estrangeira e a dependência da venda dos hidrocarbonetos ao mercado externo, principalmente do gás ao Brasil.

Com este processo, o setor dos hidrocarbonetos passou a ser controlado pela YPFB (*Yacimienetos Petroliferos Fiscales Bolivianos*). Em 2007, a YPFB comprou por US$ 112 milhões as refinarias da Petrobras que operam no país. Apesar disso, a Petrobras conseguiu recuperar e sustentar seus investimentos, mas a situação permanece em aberto e com algumas contradições. O ano de 2009 tem apresentado uma inflexão na relação bilateral devido à diminuição do consumo de gás boliviano pelo Brasil, o que tem afetado a economia do país vizinho. A crise de 2008 dos mercados internacionais é um dos fatores que explica esta redução, que também se relaciona a maior disponibilização de fontes alternativas de energia (hidrelétrica, térmicas) e a descoberta de novas reservas no Brasil (pré-sal). Parte deste movimento responde às constantes pressões bolivianas pelos aumentos no preço do gás, acusações de que a Petrobrás possuiria dívidas com o país e o temor de efetuar novos investimentos em uma situação de pouca clareza de regras, que se estende a outras empresas estrangeiras do setor energético.

Outros incidentes envolvendo interesses brasileiros com a Bolívia referem-se à situação de brasileiros ilegais no território deste país na fronteira e as pressões sobre empresas de setores como infra-estrutura e mineração no país (neste segundo campo, crise similar ocorreu com o Equador de Rafael Correa). A Bolívia possui tensões fronteiriças históricas com o Chile referentes à saída para o mar e recentes desentendimentos com a Colômbia e os EUA por conta do combate ao narcotráfico na região andina, com forte presença do movimento cocalero.

No caso do Equador, Rafael Correa foi eleito com uma agenda de recuperação do Estado e inclusão social na esteira da crise neoliberal dos anos 1990. Desde sua posse em 2006, polarizações internas tradicionais da sociedade equatoriana fazem-se presentes, assim como conflitos periódicos com a Colômbia e os EUA (além de disputas de fronteira com o Peru nas quais o Brasil é frequentemente mediador). A relação com o Brasil apresentou oscilações, existindo crises com empresas brasileiras no país como a Odebrecht. Os investimentos brasileiros na infra-estrutura e financiamentos do BNDES foram objeto de acusações de imperialismo, mas vem sendo administradas pela diplomacia brasileira dentro de parâmetros jurídicos e institucionais como no caso da nacionalização do gás boliviano.

Finalmente, é preciso mencionar os interesses brasileiros e recente aproximação com Guiana e Suriname tanto do ponto de vista comercial e estratégico, que tem aberto portas pouco exploradas nas fronteiras mais ao norte do país. Oportunidades comerciais e temas ambientais compõe esta agenda em formação que se insere nos projetos mais abrangentes de integração regional desenvolvidos pelo Brasil no continente.

Analisadas as particularidades do Cone Sul e da Região Andina, é preciso avaliar o caráter e os desenvolvimentos das iniciativas sul-americanas brasileiras e suas perspectivas regionais e globais.

C) A Integração Sul-Americana: IIRSA, CASA e UNASUL

Assim como o continente africano, a América do Sul é um continente que detém inúmeras vantagens comparativas que permitiriam uma inserção internacional mais decisiva no equilíbrio de poder mundial. Estas vantagens confeririam ao continente autosuficiência em setores como o energético e de produção de alimentos. Todavia, para que estes potenciais possam ser explorados em sua plenitude duas condições básicas precisam ser alcançadas: a do desenvolvimento autóctone e da integração regional[153].

Interdependentes, estas condições somente começaram a ser buscadas em conjunto de forma mais sistemática a partir de 2000 quando, por iniciativa brasileira, foi convocada a Cúpula de Brasília (ou I Reunião de Presidentes da América do Sul). Projetos prévios como o MERCOSUL de 1991 e a experiência acumulada na ALALC e na ALALC consistiram-se em passos

[153] Para uma discussão de o tema ver COSTA, 2003.

fundamentais para este novo momento da integração sul-americana. Nesta recente história, a Cúpula de Brasília representou um importante salto qualitativo das relações internacionais do continente, sendo realizada a luz da crise neoliberal dos anos 1990. Historicamente, esta foi a primeira vez que os doze Chefes de Estado reuniram-se buscando a construção deste futuro comum. Sobre esta Cúpula Sul Americana de Chefes de Estado, o Presidente FHC afirmou,

> *A Cúpula de Brasília foi sem dúvida um evento de importância histórica, ao reunir pela primeira vez todos os Presidentes sul-americanos. Nosso encontro não foi em vão. Os entendimentos alcançados, a convergência de visões, o sentimento partilhado em torno do futuro que almejamos para nossos povos, todas essas são conquistas importantes que nos seguirão inspirando em nossa tarefa comum de organizar a América do Sul, uma região — como disse no discurso de abertura do encontro — cuja vocação de grandeza está na liberdade, no desenvolvimento e na integração.*[154] *(CARDOSO, 2000)*

Na oportunidade, além da recuperação do MERCOSUL, a Cúpula, que ocorreu simultaneamente ao lançamento do Plano Colômbia pelos EUA, os Estados sul americanos se comprometeram com políticas regionais voltadas ao desenvolvimento e ao social. O resultado mais significativo da Cúpula foi a criação da IIRSA, visando a integração física da América do Sul e o desenvolvimento regional. As áreas prioritárias da IIRSA são transporte, energia e telecomunicações, objetivando a redução das assimetrias sociais e econômicas do país. O plano de ação da iniciativa define, oficialmente, dez eixos de integração e desenvolvimento: o andino, o andino meridional, o capricórnio, a hidrovia Paraguai-Paraná, o Amazonas, as Guianas, o Sul, Interoceânico central, o MERCOSUL-Chile e o Peru-Brasil-Bolívia[155]. Financiados pelo BID em sua maioria, além do BNDES, PROEX e CAF, os projetos da IIRSA tem apresentado resultados graduais, ainda que sujeitos as oscilações políticas, econômicas e sociais descritas nos itens anteriores e legado novos caminhos às iniciativas sul-americanas de um ponto de vista autônomo.

Em 2002, na II Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Guayaquil no Equador estes princípios foram reafirmados, indicando a continuidade do compromisso regional. Com a nova administração Lula, os

[154] Fernando Henrique Cardoso, Correio Braziliense, 07/09/2000.
[155] A saída brasileira para o Pacífico é um dos grandes objetivos destes projetos.

projetos da IIRSA e os objetivos políticos, sociais e diplomáticos da integração sul-americana acentuaram seu componente de assertividade e autonomia. Este processo corresponde às transformações qualitativas da política externa brasileira, dentre as quais está inserido o fortalecimento da base continental como uma plataforma preferencial de projeção de poder.

Os resultados político-diplomáticos destas cúpulas e os projetos em andamento pela IIRSA permitiram lograr novos avanços a partir da III Reunião dos Chefes de Estado da América do Sul realizada em Cusco no Peru em 2004. Nesta reunião, o Brasil apresentou uma proposta para tornar a integração mais sólida e multifacetada. Assim, foi lançada a Comunidade Sul Americana de Nações (CSNA, mais conhecida como CASA). A CASA procurou agregar os conteúdos da IIRSA em seu plano de ação (Agenda de Implementação Consensuada 2005/2010), ressaltando a importância da continuidade da integração física da América do Sul e a sua junção a uma linha diplomática, como mencionado, mais abrangente e assertiva. As bases da CASA encontram-se descritas na Declaração de Cusco e na Declaração de Ayacucho.

A I Cúpula da CASA realizou-se em 2005 e em seu discurso o Presidente Lula delineou a vocação e relevância deste projeto regional,

> *A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos (...) Temos graves problemas sociais, mas também a clara determinação de resolvê-los. Queremos fazer do nosso Continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação política (...) A América do Sul junta-se às demais grandes unidades geográficas do mundo, que dispõem, todas, de mecanismos de concertação política e econômica (...) em um mundo interdependente como o nosso, não podemos ficar confinados em nossas fronteiras nacionais. Aprendemos que nossas iniciativas internacionais, sobretudos aquelas em nosso entorno regional, são fundamentais para os destinos de nossos países. E o Brasil decidiu associar o seu destino ao futuro e ao destino da América do Sul. (LULA, 2005, p. 55-56 e p. 61)*

A nova identidade política do bloco sul americano já foi reafirmada com clareza em seu primeiro ano de existência com a realização da I Cúpula

América do Sul-Países Árabes (ASPA) realizada em Maio de 2005 em Brasília. Como objetivos do encontro, o primeiro deste porte entre estas regiões, foram definidos a aproximação bilateral entre os blocos de países árabes e sul-americanos nos campos político, econômico, social cultural e diplomático, abrindo novas oportunidades de cooperação em nível regional e global[156]. Na oportunidade, foi assinada a Declaração de Brasília e o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre o MERCOSUL e o Conselho de Cooperação do Golfo. Estabeleceu-se um cronograma de reuniões subseqüentes entre as diplomacias dos dois blocos, visando discutir o aprofundamento e extensão desta parceria e seus temas. Como resultado, ampliaram-se contatos entre as regiões e, em 2009, foi realizada em Doha no Qatar a II Cúpula da ASPA, dando continuidade a esta dinâmica.

Outra iniciativa de caráter e propósitos similares foi a realização da I Cúpula América do Sul- África (ASA) em Novembro de 2006[157], sob a presidência compartilhada de Brasil e Nigéria (país onde a reunião foi realizada). O Fórum Cooperativo África-América do Sul foi um dos resultados da reunião (ASACOF) criado a partir da Declaração de Abuja. Em 2009, a II Cúpula da ASA realizou-se em Setembro de 2009. Assim como a ASPA, a ASA apresenta um cronograma posterior de reuniões e seu foco é de caráter abrangente, envolvendo a cooperação diplomática em diversos níveis. A ASA complementa esforços anteriores de cooperação regional como os representados pela ZOPACAS.

Deve-se destacar que ambas, ASPA e ASA, encontram-se inseridas no projeto de reafirmação do eixo multilateral global da política externa brasileira e de suas tradicionais parcerias no eixo Sul-Sul. Assim, as dimensões sul-americanas desta política surgem combinadas as globais das relações internacionais do país. Além das oportunidades que se colocam para as regiões dentro de suas especificadas, a dimensão global destas iniciativas horizontais envolve negociações multilaterais na ONU e na OMC, ao lado de uma agenda comum de reformas e atualização das relações internacionais. Igualmente, estas cúpulas somam-se às Cimeiras Europa, América Latina e Caribe de histórica importância para o relacionamento entre os continentes.

[156] Em termos bilaterais, o Brasil busca retomar suas relações com o Irã, incluindo sua participação como mediador nas discussões sobre temas relativos à proliferação nuclear. Nos anos 1970, as parcerias com o Irã e o Iraque eram peça fundamental da diplomacia nacional, como abordado em VIZENTINI, 1998.

[157] Em 2003, também como expressão da retomada da política africana brasileira foi realizado o I Encontro de Parlamentares Negros das América e Caribe.

Em 2006, realizou-se a II Cúpula da CASA que, a partir de 2007, tornou-se UNASUL (União das Nações Sul Americanas)[158], tendo como base uma proposta do Presidente da Venezuela Hugo Chávez. Somada à mudança de nome, foram discutidas questões referentes à criação de um Banco do Sul e de uma moeda comum para a região, igualmente sugeridas por Chávez. A crise global de 2008 reduziu o ritmo destes processos, mas não impediu a continuidade dos avanços políticos como pode ser percebido pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

O CDS foi aprovado na Cúpula extraordinária da UNASUL de 2008 e consiste-se em um importante passo na elaboração de políticas de defesa comuns para a região, ressaltando a importância do setor estratégico e da autonomia. Observa-se um contraponto direto às década de 1990. Em 2009, o CDS já se viu confrontado por um desafio: o acordo entre EUA e Colômbia para a ampliação do uso das bases militares nesta nação, o que levou Uribe a se ausentar, inclusive, de reuniões do CDS e da UNASUL previstas para este ano. Embora não possa impedir a implementação deste acordo, o CDS tem como objetivo funcionar como um interlocutor regional nestes temas. De uma forma geral, tanto Colômbia quanto EUA poderiam ter conduzido o assunto de maneira mais transparente no âmbito destes novos arranjos institucionais.

A posição dos EUA, como analisado no 3.4, é ambígua com relação aos esforços brasileiros e sul-americanos. Embora recebam positivamente estas movimentações brasileiras pois as mesmas geram estabilidade e equilíbrio regional, os EUA precisam administrar esta assertividade, e exibem reações por vezes ainda no campo do poder duro (bases militares, quarta frota). Existe a percepção que uma eventual retomada de negociações comerciais da ALCA ou em outros moldes precisará lidar com uma frente mais unida na região. No mesmo nível, iniciativas como a ASA e a ASPA representam alternativas aos intercâmbios destas regiões com os norte-americanos. Ou seja, assim como no caso da Venezuela, existem padrões de convergência e divergência nestas relações e nos projetos em andamento.

Não existe opção excludente entre o MERCOSUL e a UNASUL, mas complementaridades que, ao longo da evolução dos processos locais, sofrerão ajustes e modificações. É preciso mencionar, que as ações brasileiras na região

[158] Composta pelos dozes países sul-americanos a UNASUL tem Panamá e México como países observadores.

das Américas também tem buscado parcerias além do âmbito sul-americano, englobando zonas tradicionalmente mais distantes da diplomacia como o Caribe e América Central. A Missão de Paz no Haiti e a atuação em Honduras na crise de 2009 são exemplos desta postura. Também é fundamental mencionar que as ações brasileiras ocorrem em respeito à Carta da OEA e seus princípios estabelecidos, buscando a consolidação da democracia e governança regionais de forma abrangente. Finalmente, estas iniciativas renovadas convivem com projetos prévios como a FOCALAL (Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste).

Das tradições da política externa às demandas e desafios do século XXI, pode-se perceber pelas discussões apresentadas que a dimensão regional da política externa brasileira, do Norte ao Sul, é componente prioritário da agenda de relações internacionais do país. Mesmo assim, como se procurou indicar, os resultados positivos destas iniciativas lançadas desde a década de 1970 e que enfrentaram desafios significativos deste então, levando a fases de avanços e outros de retrocesso e/ou estagnação são acompanhados de questionamentos.

Tais questionamentos referem-se à relevância destes acordos regionais frente aos globais para o Brasil, às divergências naturais com os vizinhos, à necessidade de negociar neste eixo Sul-Sul (e que se repete no que se refere às parcerias na África e no Oriente Médio, com os PMDRs em geral). Estas indagações deixam de lado uma realidade importante da política internacional: nenhum projeto de integração ou de parceria elimina por completo desentendimentos e, segundo, nenhuma nação que busca ascensão global pode deixar de lado seu espaço regional. Se hoje o Brasil conquista cada vez mais um espaço mundial é porque a base hemisférica de suas relações permite, por sua estabilidade e solidez, sua projeção ao mundo.

Capítulo 4
O Brasil e o Mundo

Como analisado, as transformações do sistema internacional e da política externa brasileira tem sido intensas nos últimos vinte anos. Neste processo, princípios clássicos e temas contemporâneos compõem as relações internacionais do Brasil do espaço regional ao global. Neste capítulo, o objetivo é apresentar estas ações de dimensão global, avaliando-as nos eixos Norte e Sul e em termos de intercâmbio bilaterais e multilaterais. Inicialmente, são examinadas as alternativas no viés Sul-Sul e, na sequência, no Norte-Sul[159].

4.1 O Eixo Horizontal: a Cooperação Sul-Sul

Prioritária na tradição global-multilateral da política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul dominou a agenda nacional nos anos 1970 e 1980, perdendo terreno na década de 1990, como analisado no capítulo anterior. Ainda que ensaios de retomada iniciem-se na metade final do segundo mandato de FHC, foi somente com a ascensão do governo Lula que estas iniciativas ganharam maior densidade e solidez.

[159] Alguns destes projetos já foram mencionados ou analisados nos capítulos anteriores, assim como terão espaço no capítulo seguinte uma vez que, por natureza, certos temas e iniciativas se sobrepõem principalmente no âmbito das negociações multilaterais. Neste contexto, procurar-se-á evitar repetições de conteúdos, indicado em que parte do texto estes temas podem ser encontrados em maior extensão.

Avançando para além do espaço sul-americano, a cooperação Sul-Sul recuperou seus espaços na África, no Oriente Médio e na Ásia e inseriu componentes diferenciados nestas relações, que contaram com a receptividade de novos e antigos parceiros. Nesta dinâmica, contatos bilaterais foram reforçados e somaram-se à atualizadas e inéditas alianças de geometria variável, construídas em torno de propósitos econômicos, sociais, estratégicos e diplomáticos, devendo-se examinar estas dinâmicas e sua evolução no pós-Guerra Fria.

A) IBAS

Potências médias, nações emergentes, grandes Estados periféricos, países em desenvolvimento, muitas são as classificações que podem ser atribuídas à Índia, Brasil e África do Sul (sendo que Índia e Brasil fazem parte também dos BRIC). Localizadas respectivamente na Ásia, África e Américas cada uma destas nações representa Estados pivô em suas respectivas esferas de influência, detendo um passado colonial comum e um presente e futuro de renovadas possibilidades de inserção devido a seus recursos de poder. Ao longo de suas histórias, apresentaram relações internacionais condizentes com um propósito de autonomia, sujeitas a oscilações ao alinhamento ou minimalismo derivadas de suas contradições e potencialidades.

Assim, são países que se encontram pressionados por sua condição de países do Terceiro Mundo com sociedades complexas, multiétnicas e caracterizadas pelo desafio da inclusão, da superação das desigualdades e solidificação de regimes democráticos. No caso da África do Sul, este é um processo ainda mais recente do que nos demais parceiros, uma vez que o país ainda se mantém pressionado pelas demandas da reconciliação doméstica pós-apartheid e por um entorno regional mais instável como visto no 2.5. O estabelecimento do nível trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul complementa esforços prévios, fornecendo novos canais de cooperação em nível mais abrangente que, como se discutirá no caso do BRIC, são muitas vezes mais funcionais do que os bilaterais.

Até a criação do IBAS, a despeito de esforços bilaterais e apesar da identidade e vulnerabilidades comuns, as alianças entre estes países estiveram diluídas em organismos multilaterais maiores como a ONU e o G77, não existindo uma aproximação mais sistemática entre estes Estados. Esta situação repetiu-se no pós-Guerra Fria, em particular na década de 1990 com a perda

de referenciais de alinhamento (e desalinhamento), a aceleração da globalização, o aumento das assimetrias globais e a dificuldade do diálogo Norte-Sul.

Diante deste cenário, a primeira década do século XXI e suas pressões a luz da crise social, da não inclusão e atualização do sistema internacional e suas estruturas de poder, da paralisia em negociações, do unilateralismo de Bush filho, levou a uma necessária e gradual aproximação entre estas potências médias. Por sua vez, esta aproximação também emerge a partir da percepção autóctone destas potências da importância de recuperar suas identidades e sua autonomia internacional (mesclando dimensões pragmáticas e ideológicas que sustentam suas visões e prioridades comuns).

Um movimento inédito de coordenação entre estes países levou à criação do IBAS, assim como o período vem se caracterizando pela emergência de inúmeras alianças Sul-Sul, com a presença e liderança brasileiras vide o G20 e os BRIC. Reforçaram-se, assim, as alianças de geometria variável, conquistando um novo papel global para estas nações, condizente com suas dimensões e interesses. No quadro do equilíbrio de poder mundial, estas alianças representam canais alternativos de ação que visam reformar o quadro presente das relações internacionais e atualizá-lo conforme o seu perfil atual mais multipolar e desconcentrado (1.2). Também funcionam como mecanismos de *soft balancing* do Norte e expressão político-diplomática unida de seus membros. O IBAS detém função propositiva e proativa em termos de oportunidades intra-fórum e globais.

O IBAS, Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (também conhecido como G3) foi estabelecido em Junho de 2003[160] pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil Celso Amorim, da Índia Yashwant Sinha e da África do Sul Nkosazana Dlamini-Zuma. Na oportunidade foi emitida a Declaração de Brasília na qual os três países comprometem-se a estabelecer consultas regulares de alto nível a fim de estabelecer e aprofundar a cooperação trilateral em diversos setores sociais, políticos, econômicos, diplomáticos, científicos e estratégicos. Segundo a Declaração de Brasília, 2003,

> *Este constituiu um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, das três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes*

[160] Os antecedentes do IBAS remontam a propostas do Congresso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela antes que o partido chegasse ao poder como aponta MOURA 2008.

> *em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e do interesse mútuo. Nos últimos anos, notou-se a importância e o diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul (...) Os Ministros decidiram denominar este grupo de "Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul". (IBAS) (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003 in GARCIA, 2008, p. 704)*

Na 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, estes princípios foram reafirmados e ratificados pelo Presidente Lula do Brasil, o Primeiro Ministro indiano Atak Bihari Vajpayee e o Presidente sul-africano Tabo Mbeki. Desde então, foram realizadas três Cúpulas: I Cúpula IBAS em Brasília, Setembro 2006, a II Cúpula IBAS em Tshwane, Outubro 2007, a III Cúpula IBAS em Nova Délhi, 2008 (a IV Cúpula está prevista para 2010). Somadas a estas reuniões, encontros ministeriais de alto nível, nas quais se incluem os encontros dos Pontos Focais. Ao longo deste processo, os maiores desafios são a institucionalização do fórum, a ampliação do conhecimento mútuo entre os parceiros e a superação de dificuldades logísticas como, por exemplo, a ligação de transporte e comércio entre os três Estados [161].

No que se refere a sua atuação, o IBAS pode ser dividido em duas esferas: a dos princípios gerais, que representa a frente unida dos três Estados em suas demandas, e a dos princípios específicos, centralizada nas particularidades desta cooperação trilateral em seus aspectos tradicionais e inovadores.

Em termos de princípios gerais, o IBAS defende a democratização das relações internacionais por meio da atualização das organizações internacionais para dar conta do novo papel e recursos de poder dos países em desenvolvimento. Neste sentido, defende a correspondência entre as realidades vigentes do equilíbrio de poder internacional e as estruturas político-econômicas e comerciais do sistema. ONU, FMI, Banco Mundial, G8, OMC são alguns destes pilares que demandam ajustes. A reforma deve dar conta do aumento da representatividade nestas OIGs, seja pelo seu alargamento (CSONU, G8), como pela redivisão de responsabilidades em seus processos decisórios (FMI) e do padrão assimétrico das negociações internacionais

[161] Para maior detalhamento da estrutura institucional e funcionamento do IBAS ver MOURA, 2008. Nesta dinâmica, os encontros dos Pontos Focais são fundamentais para o estabelecimento da agenda futura e avaliação dos resultados. Além disso, no site http://www.ibsa-trilateral.org podem ser encontrados os responsáveis nacionais pelos pontos focais, os coordenadores e GTs, além de informações completas sobre o Grupo.

principalmente no âmbito comercial e financeiro. Outra reivindicação refere-se à incorporação de temas sociais como pobreza, miséria, saúde, educação e segurança alimentar que embora estejam contemplados nas metas do milênio recebem pouca atenção do eixo vertical.

Avançando à esfera dos princípios específicos, o IBAS apresenta uma dimensão tradicional, referente ao intercâmbio trilateral em diversas áreas: biotecnologia, tuberculose, HIV/AIDS, malária, nanotecnologia e oceanografia, aeroespacial, nuclear e temas sociais[162]. Para dar conta destes desafios de institucionalização da cooperação, o IBAS estabeleceu 16 Grupos de Trabalho: administração pública, administração tributária, agricultura, assentamentos humanos, C&T, indústria, comércio e investimentos, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação, energia, meio ambiente e mudanças climáticas, saúde, sociedade da informação, transportes e turismo. No campo estratégico, exercícios conjuntos entre as marinhas (IBSAMAR) vem sendo realizados. Enquanto isso, em termos comerciais, além das posições comuns nas negociações da OMC (que se interligam as do G20), existem negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio Mercosul-SACU-Índia (a partir das múltiplas dimensões de negociação Mercosul-Índia, Mercosul-SACU e SACU-Índia).

A dimensão inovadora do IBAS reside em seu papel protagônico na promoção de projetos de ajuda para países em desenvolvimento (principalmente os PMDRs), financiados por países em desenvolvimento. O objetivo destas iniciativas é o estabelecimento de uma estratégia social de desenvolvimento integrado como definido pelo Fórum. Em Março de 2004 foi estabelecido o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza. Com foco em programas sociais relacionados às metas do milênio e na disseminação das experiências, o Fundo IBAS conta com a contribuição anual de US$ 1 milhão de cada Estado (os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do PNUD). Neste âmbito, três projetos já foram financiados: "Desenvolvimento da Agricultura e da Pecuária na Guiné-Bissau" (2005/2007), a primeira fase do projeto "Coleta de Resíduos sólidos: uma ferramenta para reduzir violência e conflitos em Carrefour-Feuilles" em Porto Príncipe, no Haiti (2006/2007) e o "Projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoada" em Cabo Verde (outros encontram-se em estudos e andamento para outros PMDRs).

[162] Para uma especificação dos projetos ver BUSS, 2008.

Esta dimensão revela o crescente dinamismo econômico, social e político dos Estados membros, que corresponde aos novos papéis que estão dispostos a desempenhar neste fórum e em outras arenas e alianças Sul-Sul e Norte-Sul (e as bilaterais). O IBAS representa uma visão própria e elemento adicional de projeção regional e global que incrementa os esforços de autonomia desenvolvidos pelas potências médias, compatíveis com sua história, suas sociedades e seus interesses nacionais.

B) G20 Comercial

A articulação do IBAS em 2003 foi acompanhada por um movimento quase simultâneo de construção de uma adicional aliança Sul-Sul, da qual também fazem parte Índia, Brasil e África do Sul, e outros relevantes atores do mundo em desenvolvimento como a China, o G20 comercial[163]. Coordenado pelo Brasil, o nascimento do G20 encontra-se diretamente relacionado ao processo de negociações comerciais da OMC (Rodada Doha), Reunião de Cancun. Segundo o Comunicado Ministerial do Grupo,

> *Os Ministros do G20 encontraram-se hoje em Cancun durante a preparação à Conferência Ministerial da OMC. Expressaram seu compromisso com o resultado exitoso da V Conferência Ministerial e reiteraram que a agricultura constitui a peça central da Rodada de Doha. O G20 é um grupo informal de países em desenvolvimento que surgiu em Genebra durante os estágios finais da preparação para Cancún. O Grupo constitui boa amostra dos membros da OMC e compreende uma parcela substancial da população, da produção e do comércio agrícolas mundiais: 63% de todos os agricultores e 51% da população mundial vivem nos membros do Grupo. Os países do Grupo também são responsáveis por cerca de 20% da produção agrícola mundial, 26% da exportação agrícola total e 17% de todas as importações mundiais de produtos agrícolas. Existe uma inegável relação entre agricultura e desenvolvimento. (Comunicado Ministerial do Grupo dos 20 in GARCIA, 2008, p. 709)*

[163] Desde sua criação, a quantidade de membros do G20 varia, tanto que em suas origens o grupo ficou conhecido como G20 plus. A composição do G20 é: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela nas Américas; China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia na Ásia; África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbabué na África.

Esta frente visava superar um padrão recorrente das negociações comerciais, que prevalecia desde a finalização da Rodada Uruguai do GATT (1986/1994) e o início das conversações no âmbito da OMC em 1995: o da desigualdade de pressões e concessões entre o Sul e o Norte[164]. Como representante dos produtores agrícolas, o G20 é precedido pelo Grupo de Cairns criado em 1986[165] Desde sua fundação, a missão desta aliança prévia é "a defesa de que mercados agrícolas livres de subsídios e abertos ao comércio global são motores chave do crescimento econômico e desenvolvimento[166]". O propósito era inserir na pauta de negociações a questão agrícola, ausente desde a fundação do GATT em 1947[167], com três pilares prioritários: subsídios à exportação, acesso a mercados (barreiras tarifárias e não tarifárias), apoio doméstico à produção.

Na oportunidade, o contexto era o da Rodada Uruguai do GATT, negociações que atravessaram o fim da Guerra Fria até a primeira metade da década de 1990 já no mundo sem bipolaridade. Esta alteração fundamental do contexto político, associado ao Acordo de Blair House, no qual EUA e União Europeia comprometiam-se com o mandato de negociações agrícolas e algumas concessões mínimas, permitiram esvaziar um clima de possível confrontação. Nesta conjuntura, houve o encolhimento das posições do Terceiro Mundo em um momento chave de encerramento da rodada, que foi caracterizado por suas concessões ao Norte, com previsão de futuras conversações sobre estes temas sensíveis. Para isso, estabeleceu-se o Acordo a Agricultura da OMC (AA) como parte dos resultados finais da Rodada Uruguai (comércio de bens).

Sistematizando o balanço da Rodada, Barral (2007) indica que

[164] A fim de explicar as origens e atuação do G20 comercial, optou-se por já contextualizar o quadro das negociações comerciais do GATT à OMC.

[165] Os membros fundadores do grupo de Cairns foram Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Fiji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Atualmente, além destes Estados membros, o grupo conta com a participação de Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Paquistão, Paraguai, Peru e África do Sul.

[166] Informações sobre o Grupo de Cairns encontram-se disponíveis em www.cairnsgroup.org.

[167] Ao longo da história do GATT, três fases podem ser identificadas: 1947 a 1961, focada no tema básico da redução das tarifas industriais em um momento de recuperação no pós-Segunda Guerra com as Rodadas Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960/61); 1964 a 1979, em um cenário econômico mais complexo caracterizado pela recuperação e crise das economias industriais do Norte e a ascensão do Terceiro Mundo e no qual ocorreu a Rodada Kennedy (1964/1967) e a Rodada Tóquio (1973/1979), período longo e de muitos impasses; 1986/1994, Rodada Uruguai GATT, discutida no corpo do texto.

> *Os principais resultados alcançados, substanciados no Acordo de Marraqueche foram: 1) um corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas; 2) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial com a negociação de um Acordo sobre Salvaguardas e o aperfeiçoamento dos Códigos Sobre Subsídios e Medidas Antidumping; 3)a integração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e a redução das barreiras não tarifárias; 4) a incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras de 1974, em dez anos, a partir de 1995, obedecendo ao calendário previamente acordado; 5) o estabelecimento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) que se constitui o primeiro conjunto de normas que contempla esta matéria; 6) a garantia dos direitos de propriedade intelectual através do Acordo Sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs); 7) a instituição do Acordo Sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs); 8) o estabelecimento de um novo Sistema de Solução de Controvérsias; 9) a definição de um mecanismo de Revisão de Política Comercial dos países membros; e 10) a criação da Organização Mundial do Comércio que iniciou suas atividades em 1º de Janeiro. (BARRAL, 2007, p. 15)*

Abrangente, esta agenda trazia a promessa de lidar de forma mais equitativa com as demandas dos países em desenvolvimento e dinamizar o comércio internacional. As expectativas mais elevadas diziam respeito ao AA e, paralelamente sobre o TRIPs, TRIMs e de como se daria o funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). O primeiro ponto de estrangulamento surgiu já em 1995 no âmbito da AA: no final da Rodada Uruguai, o prazo para a negociação dos compromissos referentes à abertura e correção de distorções no comércio agrícola foi estabelecido em torno de seis a dez anos (países desenvolvidos e em desenvolvimento), iniciando em 1995. Porém, o estabelecimento da Cláusula da Paz em 1995 afeta substancialmente estas possibilidades.

Vigente de 1995 a Dezembro de 2003, a Cláusula da Paz definia que recursos (processos) não poderiam ser abertos contra medidas *antidumping* e/ou direitos compensatórios na área agrícola, estabelecendo uma espécie de moratória que, na prática, beneficiava os países desenvolvidos. A única exceção era o desrespeito ao Acordo sobre Agricultura.

Eram reais as limitações que se colocavam a estas negociações em detrimento dos países em desenvolvimento, cujas demandas permaneciam por reciprocidade, justiça e abertura. Em contrapartida, além de não avançar no campo das negociações agrícolas, os países desenvolvidos intensificaram suas pressões sobre estes parceiros. Somadas às prescrições do Consenso de Washington, agregaram-se demandas por aberturas mais amplas do Sul nos chamados "setores novos" (serviços, investimentos e compras governamentais) na OMC. Outra frente adicional foi a inclusão de temas trabalhistas e ambientais nas discussões comerciais, alegando que a competitividade dos países em desenvolvimento derivava de práticas domésticas ilegais no trato do meio ambiente, dos direitos humanos e da agenda social (como, por exemplo, a Cláusula Social na OMC e na OIT) .

Como resultado destes encaminhamentos, as duas primeiras reuniões ministeriais da OMC, Cingapura (1996) e Genebra (1998) terminaram em impasse. Tentando reverter este quadro de esvaziamento, a preparação do próximo encontro revestiu-se de um discurso positivo e de renovação da OMC, simbolizado na "Rodada do Milênio". O encontro de Seattle foi apresentado como "decisivo" para o futuro das negociações multilaterais e da própria OMC. Durante todo o ano de 1999, esta agenda carregada e condicionada foi sendo administrada pelos Estados membros. Esta dinâmica resistiu apenas ao início da reunião, realizada em um contexto de críticas e questionamentos tanto da direita quanto da esquerda. O fim dos anos 1990, e a Reunião de Seattle, marca duplamente a intensificação dos protestos anti-globalização nos países desenvolvidos e o ressurgimento das alternativas de esquerda (1.2C).

Da parte dos países desenvolvidos, intensifica as pressões citadas no campo social, ambiental e de proteção a suas economias (respondendo a suas dificuldades domésticas), o que paralisa a pauta de discussões para o mundo em desenvolvimento, ainda desarticulado. A violência dos protestos de rua, as tensões entre os Estados membros, a ausência de consenso colocam em xeque o futuro da OMC. Em uma situação que os impasses superavam os acordos, as negociações comerciais entram em uma era de desconfiança e vácuo de liderança.

O próximo biênio 1999/2001 representou uma razoável paralisia nas negociações multilaterais por conta destes impasses prévios, agravados pela ascensão de Bush filho ao poder e sua postura unilateral (ver 2.1). Os atentados de 11/09 pareciam somente agravar esta situação, com o sistema

internacional retomando um padrão focado em segurança. Todavia, com os atentados e a breve retomada do multilateralismo pela presidência Bush filho para lidar com a construção de suas alianças na GWT inseriu um ponto de inflexão nas negociações comerciais. Em Novembro de 2001, realizou-se em Doha mais uma Reunião Ministerial da OMC, que lançou a Rodada Doha do Desenvolvimento (Rodada do Desenvolvimento ou simplesmente RDD).

Após o fracasso de Seattle, Doha representou uma espécie de renascimento da OMC e uma demonstração de boa vontade dos EUA em comprometer-se com os interesses dos países em desenvolvimento no setor agrícola e na reavaliação de algumas políticas de acesso a medicamentos para programas de saúde pública que envolve a OMS (associado ao projeto brasileiro de combate ao HIV/AIDS e as disputas sobre preços, quebra de patentes e genéricos, que contam com o apoio da Índia e países africanos). Também se procurou estabelecer um cronograma de negociações e compromissos. Entretanto, mais uma vez, o processo esvaziou-se à medida que os EUA recuaram em suas posições, reforçaram seu bilateralismo comercial e a UE não alterou sua agenda.

Entretanto, poucos eram os que se arriscavam a afirmar o insucesso da RDD (ainda em andamento até Outubro de 2009), seja entre os países desenvolvidos como entre os em desenvolvimento. No que se refere a este grupo, porém, a mudança da agenda de política externa em busca de maior autonomia e o reforço de poder de barganha nacional devido ao crescimento econômico (China e Índia) levou a uma alteração de suas posições táticas. No caso brasileiro, ainda no governo FHC, isto representou o aumento das demandas por práticas justas de comércio e a recorrente utilização do OSC, como será visto no Capítulo 5.

A continuidade desta assertividade na administração Lula levou a um salto qualitativo deste padrão tático, com a maior aproximação com os países em desenvolvimento e PMDRs e o questionamento das posturas moderadas do Grupo de Cairns que tendiam à acomodação. Enquanto isso, manteve-se inalterado o padrão de negociação ao Norte, o que sugeria a permanência de impasses na próxima reunião prevista para a RDD, em Cancun, em 2003. Diante deste cenário, o Brasil articulou, ao lado dos países emergentes e PMDRs, o G20, aliança de geometria variável visando apresentar uma posição comum durante estas negociações. Citando mais uma vez o Comunicado Ministerial do Grupo,

> *Participante-chave nas negociações agrícolas, o Grupo decidiu tabular uma proposta quadro (documento WT/MIN (03/W/6) com vistas a tornar o processo negociador mais inclusivo e equilibrado, tendo presente a necessidade de respeitar plenamente o nível de ambição do Mandato de Doha. (Comunicado Ministerial do Grupo dos 20 in GARCIA, 2008, p. 709)*

Esta posição consolidou-se em torno das demandas de acesso aos mercados dos países desenvolvidos no setor agropecuário, no qual estas nações detém vantagens comparativas e preços competitivos, compromisso pendente desde a criação da OMC. Associada a esta demanda, havia o compromisso de que concessões nos "novos setores" que vinham sendo objeto de pressão dos desenvolvidos desde 1995 somente seriam negociadas na base da reciprocidade. Diferente do esperado pelos países desenvolvidos, o G20 não "rachou" durante Cancun apesar de algumas deserções e de divergências normais. Com isso, as negociações naturalmente travaram à medida que nenhum dos blocos, Norte ou Sul, estava disposto a realizar concessões. Além da "novidade" de não haver o racha, o G20 representou o fim das concessões sem reciprocidade. Nem avanços, nem recuos, portanto, resultaram da reunião de Cancun.

Na oportunidade, as avaliações sobre este resultado foram variadas. Para os países desenvolvidos, em meio à surpresa pelo sucesso do grupo, a primeira reação foi a de condenação das ações do G20, caracterizando o grupo e a liderança brasileira como não dispostas a negociar (como ressaltado no 3.2). Esta reação foi compartilhada por alguns setores domésticos dos países em desenvolvimento devido ao temor de um suposto isolamento. Por outro lado, analistas apontaram o sucesso da tática do G20 e a relevância de atualizar a agenda da OMC, ao obter um empate técnico em Cancún e deixar claras as disparidades e entraves das negociações multilaterais.

A prova de que esta é uma avaliação mais equilibrada foi a recuperação de reuniões entre os blocos posteriormente (o G4 entre EUA, UE, Brasil e Japão) tentando resolver estes impasses e encontrar reais soluções de compromisso. O primeiro teste desta dinâmica ocorreu em Hong Kong, na Reunião Ministerial de 2005, mas, mais uma vez, o impasse prevaleceu. E, novamente, as previsões do racha do G20 não se consolidaram, o que demonstrou a coesão do grupo e o fortalecimento dos emergentes, em comparação aos sinais de crise ao Norte. Em 2008/2009 esta crise chegaria a seus piores níveis nestes países desenvolvidos nucleados pelos EUA. Para

o final de Novembro de 2009 encontra-se prevista mais uma reunião da OMC em Genebra.

Esta ausência de progressos na OMC e a dificuldade de se implementar as resoluções do OSC tem provocado o esvaziamento do sistema multilateral de negociações comerciais, com reflexos na economia global (e nas reuniões do G20 financeiro) e na legitimidade da instituição. A opção pela regionalização e os tratados de livre comércio paralelos a este sistema coloca um risco a sua eficiência no médio e longo prazo (oposição do âmbito multilateral ao *spaghetti bowl*).

Frente a este cenário, o Brasil tem aprofundado seus esforços de coordenação nas alianças de geometria variável buscando alternativas ao padrão vigente. Neste sentido, o G20 assume um papel fundamental na diplomacia brasileira, ampliando os esforços do Grupo de Cairns e dotando estes esforços não só de um caráter comercial, mas político. Mas, afinal, qual a diferença entre o Grupo de Cairns e o G20? Por que a relevância do G20 ultrapassou o âmbito das negociações da OMC e se consolidou como uma das mais bem sucedidas alianças Sul-Sul do país e com impactos no cenário mundial?

A primeira vista, até mesmo no conjunto de membros, as semelhanças entre Cairns e o G20 seriam maiores do que suas diferenças. Todavia, o conjunto dos membros do G20 sustenta-se de forma mais coesa, formando, como indicado, uma frente unida dos países em desenvolvimento (os emergentes) e dos PMDRs. Mais fluído, Cairns deixa de fora alguns destes principais agentes na Ásia e na África, o que inibe uma ação política mais concertada e de maior peso. Por conta deste perfil mais interrelacionado aos emergentes e PMDRs, o G20 traz em sua agenda uma dimensão sócio-política que ultrapassa as demandas unicamente comerciais. Estas demandas possuem dimensões claras de desenvolvimento, democracia e modernização e oferecem um papel de resistências às pressões do Norte em setores não comerciais (trabalho, meio ambiente e direitos humanos). Apesar da frente G20 tornar-se mais representativa e abrangente que Cairns, este grupo permanece como referencial. Ou seja, poder-se-ia argumentar que Cairns e o G20 são alianças complementares.

A relevância do G20 reside, portanto, no caráter estratégico da coalizão como um aliança Sul-Sul que aprofunda os mecanismos e a agenda de reivindicações horizontais. O grupo detém não só uma agenda comercial, mas, como ressaltado, político-diplomática, que reflete a transição do poder

mundial e a ascensão dos emergentes. Além disso, ela funciona como cabeça de ponte e complementa outras coalizões de geometria variável do país como o IBAS, as negociações do G20 financeiro, o G8 e outros grupos de países em desenvolvimento como o G90, somando-se ao protagonismo dos BRIC.

C) BRIC

Cunhado pelo economista Jim O´Neill do Goldman Sachs em 2001, o termo BRIC é composto pelas letras iniciais dos principais países emergentes que seriam "os novos pilares" (tijolo em tradução literal) do sistema internacional: Brasil, Rússia, Índia e China. O termo tornou-se de uso corrente a partir de 2005 impulsionado pelo crescimento econômico e assertividade política destas nações, passando a ser sinônimo de potências médias em desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Neste grupo, como já discutido no 2.3, a Rússia insere-se de maneira mais sensível, uma vez que sua trajetória histórica, política e econômica é bastante diferente destes demais parceiros, o que se reflete na Tabela 6 abaixo comparativa do PIB dos BRIC de 1989 a 2009.

Tabela 6- Tabela Comparativa do PIB dos BRIC

TABELA COMPARATIVA DO PIB DOS BRIC								
	Brasil		**Rússia**		**China**		**Índia**	
	PIB preço corrente (US$ bilhões)	PIB per capita (US$ mil)	PIB preço corrente (US$ bilhões)	PIB per capita (US$ mil)	PIB preço corrente (US$ bilhões)	PIB per capita (US$ mil)	PIB preço corrente (US$ bilhões)	PIB per capita (US$ mil)
2009								
2008	1.574,0	8,3	1.677,0	11,6	4.401,6	3,3	1.209,7	1,07
2007	1.334,0	7,1	1.294,4	9,1	3.382,4	2,6	1.102,4	0,93
2006	1.089,0	5,9	989,4	8,4	2.657,8	2,0	874,8	0,75
2005	882,4	4,8	764,0	5,3	2.243,7	1,7	780,8	0,68
2004	664,0	3,7	592,0	4,1	1.931,6	1,4	667,3	0,60
2003	553,6	3,1	431,4	2,9	1.641,0	1,2	576,5	0,52
2002	504,4	2,9	345,5	2,3	1.453,8	1,1	494,8	0,45
2001	553,8	3,2	306,6	2,1	1.038,0	1,0	473,0	0,44
2000	645,0	3,8	259,7	1,7	1.199,0	0,9	461,9	0,44
1999	586,8	3,5	195,9	1,3	1.083,3	0,9	439,4	0,43
1998	844,0	5,1	271,0	1,8	727,95	0,8	411,5	0,41
1997	871,3	5,3	404,9	2,7	770,59	0,7	408,3	0,41
1996	840,3	4,7	391,8	2,6	856,00	0,7	364,8	0,37
1995	705,4	4,8	313,5	2,1	727,95	0,6	369,1	0,37
1994	543,1	3,8	276,9	1,8	559,23	0,5	311,8	0,33
1993	429,7	3,1	183,8	1,2	517,41	0,5	274,7	0,3
1992	426,5	2,8	85,6	0,6	416,68	0,4	280,9	0,31
1991	445,2	2,9	n/e	n/e	409,17	0,3	315,3	0,32
1990	507,8	3,4	n/e	n/e	390,28	0,3	362,8	0,37
1989	490,1	3,4	n/e	n/e	451, 3	0,4	344,9	0,35

Enquanto os demais emergentes são países do Terceiro Mundo, a Rússia foi uma superpotência que ditou as normas da política global ao lado dos EUA, perdendo esta posição no equilíbrio de poder mundial após a Guerra Fria, alcançando recentemente sua recuperação. Para a Rússia, esta aproximação é funcional ao seu objetivo de reforçar seu poder relativo diante dos EUA, alternando suas alianças entre os espaços europeu e asiático e reforçando politicamente novas fontes de ação com a aproximação com o Brasil. Na prática, este é um dilema que se estende a todos os membros do BRIC, que devem equacionar este bloco em processo de fortalecimento institucional com as demais prioridades globais e regionais de sua agenda.

Outro dilema interessante desta parceria é que o seu âmbito multilateral tem se provado mais coeso do o bilateral em termos de coordenação política na arena global, em um movimento que por vezes encontra correspondente em outras alianças similares desenvolvidas por estas nações. Existe uma sobreposição do nível multi ao bilateral em algumas questões chave da agenda política, especificamente a defesa do multilateralismo e do multipolarismo, da reforma e da atualização das estruturas globais, enquanto dimensões econômicas e comerciais dominariam a agenda bilateral.

Esta agenda comum permitiu que o conjunto representado pelos BRIC evoluísse de uma hipótese sobre o novo papel destes atores, apresentada pelo Goldman Sachs para uma força política. Como resultado desta coordenação, a primeira reunião de Cúpula dos BRIC realizou-se em Julho de 2009, na Rússia em Ecaterimburgo. Durante esta reunião, os líderes dos BRIC assumiram o compromisso de dar continuidade à formulação de uma agenda comum nos termos acima descritos, com foco na revisão de OIGS como a ONU, o FMI, o Banco Mundial e o G8 em formato expandido.

Esta expansão para um G10, G13 ou G15 teria como prioridade a inclusão de China, Brasil, Índia e África do Sul no organismo, que passaria a representar as economias desenvolvidas e emergentes e, no caso do CSONU, defende a ampliação dos membros permanentes. O crescente protagonismo do G20 financeiro, assim como do G20 comercial colocaram em xeque o G8 como fórum preferencial de discussões sobre a economia mundial dado seu perfil e membros.

Assim, para todos os membros do BRIC trata-se de uma aliança funcional e complementar a suas demais interações multilaterais e bilaterais. Do ponto

de vista brasileiro, as agendas bilaterais com Rússia, Índia e China apresentam algumas particularidades que merecem ser mencionadas, e que reforçam o argumento aqui desenvolvido de que o nível estratégico consolida-se via multilateralismo e as parcerias adicionais no bilateral (comércio, ciência e tecnologia).

Já mencionada ao se analisar o IBAS, a aliança bilateral com a Índia apresenta, como visto, potenciais de expansão, existindo alguns pontos de estrangulamento no que se refere a políticas de proliferação nuclear e equilíbrio do poder asiático (e certas divergências no comércio agrícola). Neste sentido, o IBAS é o fórum preferencial destas relações e no campo político-diplomático é necessário mencionar o G4 (4.2). No que se refere à China, desde o estabelecimento de relações diplomáticas por Geisel em 1974, o Brasil sustenta uma relação profícua caracterizada pelos objetivos da paz e do desenvolvimento como nações do Terceiro Mundo, hoje sustentado na defesa do multilateralismo e multipolarismo. As relações comerciais são intensas e o Brasil reconheceu a China como economia de mercado desde sua entrada na OMC. Esta dinâmica é caracterizada por contradições referentes à penetração do mercado brasileiro por produtos chineses o que gera medidas de proteção em alguns setores nacionais como têxteis e brinquedos.

Além disso, existe uma competição relativa com a China em outras parcerias Sul-Sul na América Latina e África, regiões de interesse comercial e estratégico para a China como mercados consumidores e fornecedores de matérias primas, recursos energéticos e alimentos. A pauta do comércio bilateral com o Brasil sustenta-se, inclusive, neste mesmo dilema, estando focado no agronegócio. Todavia, a pauta não se restringe a estas dimensões, existindo parcerias importantes no campo científico e tecnológico no qual se destaca o projeto do *Chinese Brazilian Earth Resources* (CBER) na arena da cooperação espacial lançado em 1999.

Com relação à Rússia, o fluxo comercial concentra-se na pauta do agronegócio (café e carne) mantendo quase que inalterado o padrão existente desde os anos 1970. Este comércio beneficia consideravelmente o lado brasileiro, que vem sendo pressionado pelos parceiros russos a incrementar a cooperação e compras nos setores tecnológico, espacial, nuclear e energético (em especial nos três primeiros nos quais a Rússia detém vantagens comparativas). Este relativo desequilíbrio resulta em fechamento do mercado russo à carne suína brasileira em algumas oportunidades. Porém, para evitar a intensificação destas crises foram ampliados os mecanismos de

monitoramento do comércio bilateral Brasil-Rússia por meio de comissões conjuntas[168].

Mesclando comércio e política, o Brasil apóia a candidatura russa à OMC e, por sua vez, é apoiado pelos russos em seu pleito por um assento permanente no CSONU e por um G8 expandido, proposta a qual se agregam China e Índia. Além disso, como discutido, existe a complementaridade de visões russo-brasileiras sobre os temas da reforma dos organismos internacionais e a multipolaridade, compartilhada com as demais potências emergentes. Repete-se, desta certa forma, a dinâmica bi e multilateral aplicada aos demais parceiros. Sobre isto, é interessante citar a avaliação de Colin sobre as perspectivas desta parceria bilateral que são similares a que se pode apresentar à China e mesmo à Índia, guardadas as devidas diferenças e proporções de cada caso, realidade e aliança.

> *Não obstante todo o conjunto de circunstâncias favoráveis a uma maior aproximação entre os dois países, além da simpatia, mútua, um grande problema a ser superado é o do desconhecimento das potencialidades de cada parte (...) Mesmo com a constatação de que a relação entre o Brasil e a Rússia não constitui prioridade nas respectivas políticas externas, há importantes convergências de posições sobre os mais variados temas internacionais (papel central da ONU e do direito internacional, multilateralismo, multipolarização do mundo). Além dos mecanismos institucionais de cooperação existentes e de um significativo intercâmbio comercial, já existe uma base nas relações bilaterais capaz de permitir sua elevação a um novo patamar. Esta elevação não teria caráter de uma opção (...) mas de complementaridade às relações que o Brasil mantém com outros países e grupos. A parceria pode ter significado estratégico, sobretudo por sua capacidade de gerar efeitos relevantes para além do plano estritamente bilateral. (COLIN, 2007, p. 128)*

Além destas parcerias descritas acima, existe ainda um nível complementar e bastante tradicional de alianças Sul-Sul com a África e os PMDRs em diversas regiões.

[168] No campo cultural, Abril de 2009 marcou o início da parceria entre a Companhia Brasileira de Multimídia e a Rossiyskaya Gazeta de Moscou para a divulgação e compartilhamento de informações jornalísticas sobre o Brasil e a Rússia no campo cultural, social, político e econômico.

D) As Parcerias Africanas, o Mundo em Desenvolvimento e os PMDRs

Somada às alianças mencionadas, a retomada do eixo Sul-Sul com maior assertividade pela política externa brasileira significou a recuperação de sua política africana de uma forma abrangente e também com relação aos mundos em desenvolvimento e os PMDRs deste e outros continentes. Intensificado pelo governo Lula, este processo aprofunda iniciativas já existentes como a CPLP e a ZOPACAS e agrega um conteúdo social à tradicional agenda comercial.

Avaliando estas iniciativas prévias, as origens da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) localizam-se no final do governo Sarney em 1989. Na oportunidade foi realizado o Primeiro Encontro de Chefes de Estado das Comunidades de Língua Portuguesa que contou com a presença de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal[169], São Tomé e Princípe. A partir desta cúpula, deu-se início ao trabalho de institucionalização da comunidade a partir destes membros originais, aos quais, no período mais recente, agregou-se o Timor Leste como nação independente. A CPLP foi constituída em 1996 e desde então realiza esforços conjuntos nos campos da educação, saúde e cooperação estratégica. A implementação do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa faz parte desta agenda. No Brasil, o cronograma de implementação iniciou-se em 2009 quando o Acordo entrou em vigor de forma facultativa (até 2012 a adoção será obrigatória).

Por sua vez, a ZOPACAS representa a consolidação de esforços iniciados em Sarney de consolidação de uma zona desmilitarizada no Atlântico Sul. Atualmente, esta região tem sido objeto de elevada atenção norte-americana e chinesa por conta da recuperação do continente africano e a descoberta de reservas estratégicas de gás e petróleo por Brasil e Angola. Os países deste espaço intensificam seus esforços de cooperação estratégica, sem perder de vista os objetivos originais desta aliança. Em 2007, a Declaração Ministerial e o Plano de Ação de Luanda marcaram o começo deste processo de revitalização conforme definido pelo MRE brasileiro.

Além do aprofundamento da CPLP e ZOPACAS, caminhando ao período mais recente, a realidade africana e do mundo em desenvolvimento é

[169] Apesar da presença de Portugal, o CPLP foi indicado como exemplo de cooperação Sul-Sul devido ao caráter majoritário de seus membros.

prioritária na agenda das articulações Sul-Sul, destacando-se as iniciativas já mencionadas da ASA e da ASPA, dos acordos MERCOSUL-SACU e SADC. O Brasil aproxima-se das organizações regionais africanas como a UA, o NEPAD e os esforços de cooperação com a SADC (ver 2.5). Neste escopo, insere-se a proposta do IBAS e do Fundo IBAS como aglutinador de demandas e processos de desenvolvimento sócio-econômico e comercial. Estas movimentações multilaterais do Brasil a partir da plataforma sul-americana são complementadas por consideráveis esforços bilaterais.

Neste âmbito, o Presidente Lula visitou diversos países africanos em seus dois mandatos, como destacam Mourão, Cardoso e Oliveira (2006): África do Sul, Cabo Verde, Camarões, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Líbia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Senegal. A reabertura de Embaixadas no continente e a instalação de novas instalações incluem-se neste plano de ação, assim como o incremento de cooperação econômico-comercial com a presença de representantes do setor privado nestas delegações. Do lado africano, também se intensificaram as visitas de Chefes de Estado ao Brasil, o que demonstrou a solidez do intercâmbio.

Em termos práticos, esta reaproximação possui dimensões múltiplas: no campo político-diplomático traduz-se na parceria estratégica no âmbito multilateral que vem reforçando as ações Sul-Sul em organismos próprios (G20 comercial e IBAS), no quadro das instituições globais agregando apoio às demandas do Terceiro Mundo e na atuação de missões das Nações Unidas[170]; em termos sócio-culturais aprofunda laços históricos entre os continentes e suas populações (educação, cultura e diálogo) e exprime uma forte medida de solidariedade e ajuda (Fome Zero, combate ao HIV/AIDS, cooperação técnica via EMBRAPA, FIOCRUZ[171], esforços combinados

[170] Historicamente, o Brasil possui papel de destaque nas ações da ONU na África, destacando-se os seguintes esforços: Operação de Manutenção da Paz em Moçambique (ONUMOZ), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM) e na Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). Em 1993/1994 atuou como membro da Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda e Ruanda (UNOMOR), da Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul (UNOMSA) e da Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL) de 1996 a 1997. Em crises recentes como da Guiné-Bissau, o país também tem atuado como mediador político com o amparo da ONU. MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006 oferecem um panorama desta atuação e no Capítulo 5 estas discussões são recuperadas.

[171] FARMANGUINHOS, SENAI, SEBRAE e representantes da sociedade civil e empresarial são componentes adicionais que atuam nestes projetos africanos e mundiais da política externa brasileira.

da Agência Brasileira de Cooperação)[172]; no comércio consolida novas zonas de oportunidade econômica para as exportações brasileiras do agronegócio, bens de valor agregado, infra-estrutura e tecnologia.

Além da agenda africana, o Brasil incrementou a cooperação horizontal com lógica similar entre os países em desenvolvimento e os PMDRs. Diversas arenas de contato e cooperação vem se consolidando na última década que acentuaram o protagonismo brasileiro na arena social e na política. Bastante abrangentes estas atividades envolvem iniciativas de cooperação horizontal nos mais diversas seteores: ciência, tecnologia, comércio, saúde, educação, segurança alimentar, governança, treinamento técnico e capacitação profissional. Tais ações não serão aqui detalhadas devido a esta larga extensão, mas encontram-se sistematizadas no livro "Atividades de Cooperação Sul-Sul desenvolvidas pelo Brasil" sob responsabilidade do MRE. A participação e liderança do Brasil na MINUSTAH e suas ações no Timor Leste são exemplos destes projetos e do reforço da presença nacional.

Por fim, antes de avaliar as perspectivas de cooperação Norte-Sul, quatro elementos precisam ser lembrados como fatores determinantes do sucesso e expansão da cooperação Sul-Sul e que já vem sendo mencionados ao longo do texto: a situação doméstica dos países do Sul envolvidos (potencialidades e vulnerabilidades), o potencial da cooperação, a presença de arenas de competição e o os EUA como fonte de atração e divisão destas parcerias.

Comuns a quaisquer desafios de coordenação integração, estas questões indicam a complexidade destes relacionamentos. Neste quadro, os ganhos político-diplomáticos e comerciais vem sendo consideráveis, retomando espaços tradicionais da diplomacia como abrindo novas portas de ação Sul-Sul derivadas da evolução do Brasil e demais países do eixo. Como destaca Lima (2006), trata-se de um esforço válido e positivo que oferece alternativas concretas às relações internacionais do país, permitindo a redução mútua de vulnerabilidades, comprovando seu amadurecimento e reforçando seu poder de barganha na dimensão Norte-Sul.

4.2 O Eixo Vertical: A Cooperação Norte-Sul

Ao lado do relacionamento bilateral com os EUA, o eixo vertical das relações internacionais do Brasil engloba os intercâmbios com a Ásia e a

[172] Para maior detalhamento ver MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006.

Europa Ocidental, além de novas alianças como o G4 e a atuação no G20 financeiro. No pós-Guerra Fria, este eixo predominou durante os anos 1990, sendo acompanhado por uma postura de baixo perfil. No início do século XXI, a postura da globalização assimétrica e a retomada dos eixos combinados pelo governo Lula renovou a assertividade brasileira nesta dimensão, permitindo um reforço de seu poder de barganha e uma ação de porte assertivo.

A) A UE e as Parcerias Bilaterais na Europa Ocidental

Durante os anos 1970, o eixo europeu ocidental da política externa brasileira consolidou considerável desenvolvimento como parte do projeto nacional de construção de uma potência média (3.1) e de busca de alternativas à relação bilateral com os EUA. Da parte da Europa Ocidental, o reforço do poder diante do núcleo norte-americano também era um fator de aproximação, o que permitiu o desenvolvimento de projetos bilaterais e aumento dos fluxos comerciais. Na realidade, ao longo da história da política externa brasileira, este continente tradicionalmente representa uma oportunidade real de triangulações estratégicas. Neste âmbito, as parcerias com a Alemanha, França e Portugal mereceram destaque durante as décadas passadas[173].

As ações dos EUA, a prioridade à integração européia e o recuo dos anos 1990, contudo, desaceleraram estas zonas de oportunidade, mas que no pós-2000 iniciam um processo de recuperação. As relações entre o Brasil, a UE e os parceiros bilaterais europeus apresentam iniciativas de aprofundamento político-diplomático, em meio à preservação dos impasses comerciais (no 3.3 os fluxos comerciais ilustram esta tendência). O protecionismo europeu e suas posturas na OMC são freqüentes alvos de críticas brasileiras, inclusive com a abertura de painéis na OMC (Capítulo 5). Adicionalmente, a UE apresentou críticas ao etanol brasileiro e a postura do país em temas ambientais relativos à produção do biocombustível e metas de aquecimento global. Tais entraves, inclusive, são alguns dos fatores que tem dificultado as negociações em bloco MERCOSUL-UE e a dimensão bilateral.

Em contrapartida, em 2007, o Brasil e a UE estabeleceram uma parceria estratégica que, em 2009, resultou na realização da III Cúpula Brasil-UE com foco no reforço do multilateralismo, questões comerciais e ambientais.

[173] Para estas relações ver VIZENTINI, 1998.

Neste sentido, tanto o Brasil, quanto a UE como o MERCOSUL, afirmam não haver incompatibilidade entre estas dimensões, que podem ser negociadas em conjunto. Temas relativos à imigração fazem parte da agenda comum. Apesar das dificuldades, a UE e países como a Alemanha são parceiros comerciais relevantes do país.

Além deste aspecto mais geral, mantém-se relações produtivas com a Alemanha e Portugal, sendo que estas reproduzem-se em nível bilateral e no multilateral (a especificação de projetos políticos, culturais e científicos em andamento encontra-se no sítio do Ministério). Em 2009, uma parceria que ganhou destaque foi a relação bilateral com a França. Além da celebração do ano da França no Brasil (2009), que havia sido precedido pelo ano do Brasil na França (2005), a dimensão político-estratégica ganhou contornos diferenciados. Tais contornos inserem-se nos esforços da Presidência de Nicolas Sarkozy de aproximação com as nações emergentes, com apoio a suas demandas de reforma das OIGs globais (CSONU, G8), convergência de posições no G20 financeiro e outros organismos e abertura de oportunidades de incremento do poder francês na UE e no sistema internacional. Do lado brasileiro, correspondem aos esforços de atualização do sistema, e de renovação do poder estratégico com a negociação de compras militares da França e parcerias.

Bastante avançadas, estas negociações já formalizaram acordos para a construção de cinco submarinos nucleares e helicópteros com tecnologia francesa e a aquisição de caças[174] e conta com investimento de US$ 30 bilhões, previstos para vinte anos. O projeto faz parte do reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras, com a recuperação do setor de defesa e sua capacidade de dissuasão. Estes esforços, assim como a retomada da construção de usinas nucleares, vem atraindo o interesse de empresas estrangeiras do setor. É preciso mencionar, ainda, que o acordo com a França vem sendo construído gradualmente, sendo baseado também em concessões francesas de aquisição de produtos nacionais e a discussão dos pacotes de transferência tecnológica quando da aquisição dos equipamentos.

O potencial da cooperação permanece elevado nas dimensões bi e multilaterais permanece elevado, mas não eliminou conflitos. Apesar das manifestações e compromissos comuns, a prioridade de ambos volta-se à

[174] Na negociação dos caças, a empresa francesa Dessault concorre com a Boeing dos EUA e a Saab sueca.

dimensão regional e aos demais relacionamentos da agenda, situação que se repete em certa medida na Ásia.

B) O Japão

No continente asiático, as relações com o Japão também sofreram uma redução de sua intensidade e abrangência a partir dos anos 1980 e um período de baixa nos anos 1990 por conta das opções internacionais de ambos parceiros[175]. Na última década, ensaios de retomada da relação bilateral ocorreram, com destaque para algumas iniciativas políticas e culturais, ao lado da manutenção de entraves comerciais.

Estes ensaios foram representados pelo estabelecimento do Conselho Brasil-Japão para o Século XXI no biênio 2004/2005, depois de visitas oficiais do Primeiro Ministro Koizumi ao Brasil e de Lula ao Japão. Dentre as perspectivas de cooperação foram indicados o potencial de intercâmbio no campo dos biocombustíveis (etanol e biodiesel) e do incremento das trocas bilaterais no que se refere a estes recursos energéticos, alimentos e matérias primas e cooperação tecnológica. Os resultados ainda são pouco significativos: o mercado japonês permanece de difícil acesso aos produtos do agronegócio brasileiro (enfrentando barreiras fitossanitárias principalmente) e aos bicombustíveis e existe uma clara distância entre as posições brasileira e japonesa na OMC (com o Japão se aliando ao grupo dos EUA e da UE). A questão do meio ambiente e dos acordos no setor revelam também divergências entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos.

Em termos positivos, na esfera da tecnologia a adoção do sistema de TV Digital Japonesa (ISDB) pelo Brasil abriu novas possibilidades de intercâmbio no setor, cujas negociações estão em andamento. O estabelecimento do G4 no âmbito multilateral, aliança que visa, como analisado abaixo a reforma do CSONU, também se insere nesta agenda de cooperação. No âmbito da diplomacia cultural e da aproximação bilateral, o ano de 2008 celebrou os 100 Anos da Imigração Japonesa ao Brasil, país que conta com a maior colônia japonesa fora do país, 1,5 milhão de descendentes (as relações diplomáticas foram estabelecidas em 1895).

[175] A cooperação atingiu seu auge nos anos 1970 com o envio de ajuda direta, investimentos em projetos de siderurgia e agrícolas (VIZENTINI, 1998). Nos anos 1990, alguns projetos agrícola e de caráter ambiental foram desenvolvidos, mas em menor escala.

Outro tema relevante da pauta bilateral é a situação dos *dekasseguis* no Japão (atualmente, o fluxo de imigrantes brasileiros ao país diminuiu devido à crise econômica e muitos tem retornado ao Brasil ou enfrentam dificuldades ainda no Japão). Bastante complexa, a questão dos *dekasseguis* envolve dimensões sociais, culturais e financeiras, e se relaciona a um problema sensível no Japão, o do envelhecimento da população e falta de mão-de-obra autóctone suprida não só pelos imigrantes brasileiros, mas de outras nações asiáticas. O auge do processo ocorreu nos anos 1990 e, como mencionado, existe um recuo devido às condições da economia japonesa.

No Leste Asiático, as parcerias com a Coréia do Sul e nações da ASEAN tem representado novas fontes de oportunidade comerciais para o Brasil, em particular exportações do agronegócio e possibilidade de intercâmbio tecnológico. Estas relações não possuem um escopo tradicional, mas podem ganhar em densidade, assim como algumas aproximações na Ásia Central e no Oriente Médio, novamente com foco comercial e com possibilidades políticas como no caso da Cúpula ASPA (estas relações possuem um perfil horizontal, relacionado à cooperação Sul-Sul).

C) G4

Mais do que uma cooperação Norte-Sul, o G4 é um exemplo de que coalizões efetivas entre países de ambos os eixos podem ser estabelecidas de maneira profícua. Padrão similar é apresentado nas atuais articulações do G20 financeiro. Formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, o G4 tem como objetivo a ampliação do CSONU em seus membros permanentes e não permanentes, aumentando esta composição de 15 para 25 membros. Destas 10 novas vagas, 6 correspondem à inclusão de novos membros permanentes, os componentes do G4, mais 2 países africanos, e as outras 4 a membros não permanentes. No que se refere ao poder de veto, encontra-se previsto um período de transição de 15 anos para a sua extensão aos novos membros permanentes, retomando-se o debate após esta fase.

Conforme o Comunicado Conjunto de Imprensa do Grupo dos 4,

> *O Conselho de Segurança precisa refletir as realidades da comunidade internacional no século XXI. Precisa ser representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho de Segurança inclua, de forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança*

> *internacional. O número de membros das Nações Unidas quase quadruplicou desde 1945, com acentuado aumento no número de países em desenvolvimento. O Conselho de Segurança, portanto, precisa ser ampliado tanto em suas categorias de membros permanentes como não permanentes, incluindo tanto países em desenvolvimento como desenvolvidos entre os novos membros permanentes. Brasil, Alemanha, Índia e Japão, baseados no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos a membros permanentes em um Conselho de Segurança Ampliado, apóiam suas candidaturas de forma recíproca. A África deverá estar representada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. (COMUNICADO CONJUNTO DE IMPRENSA DO GRUPO DOS 4, 2004 in GARCIA, 2008, p.714)*

Desde sua criação em 2004, o grupo tem defendido sua posição de forma organizada, mas durante o período de 2006/2008 observou uma certa estagnação gerada pela posição da administração de W. Bush. Na fase final de seu segundo mandato, como parte da retomada de seu agenda multilateral, a Secretária de Estado Rice expressou abertamente o apoio norte-americano ao Japão e à inclusão de países emergentes no CSONU. Ao mesmo tempo, deixou explícita a posição contra a entrada da Alemanha, o que, segundo a visão da diplomacia dos EUA inseriria um desequilíbrio no Conselho que penderia à Europa, uma vez que Grã-Bretanha, França (e mesmo a Rússia) são nações européias. Na oportunidade, isto provocou um relativo afastamento da diplomacia japonesa.

Em 2009, o grupo retomou sua dinâmica mais positiva com a transição de poder tanto nos EUA, quanto no Japão (2.4), associado ao compromisso dos demais membros em torno da reforma. Todavia, aguarda-se uma posição mais definida da diplomacia de Barack Obama que até Outubro de 2009 não manifestou abertamente sua posição. Além disso, a proposta do G4 é acompanhada por dois outros projetos de reforma do CSONU, o da União Africana e a do Unidos Pelo Consenso, assim como por iniciativas que demandam uma reforma mais abrangente que não se restrinja a este órgão. Estas propostas e sua dinâmica com o G4 serão analisadas no Capítulo 5.

D) G20 Financeiro

Anterior ao G20 comercial, criado em 1999, o G20 financeiro não deteve grande visibilidade no cenário econômico-financeiro até a eclosão da crise

dos mercados globais em 2008. Além de revelar a fragilidade das principais economias mundiais, a crise demonstrou a diminuição da vulnerabilidade das nações emergentes e a sua crescente relevância na preservação do equilíbrio de poder mundial e a inadequação dos mecanismos institucionais e alianças vigentes (FMI, Banco Mundial, G8, Fórum de Davos) para administrar os seus efeitos e propor soluções. Tal inadequação reside em duas fontes principais: representatividade e regulação.

No que se refere à representatividade destes demais organismos, pilares do sistema de Bretton Woods os problemas residem na divisão de poder interna e nos membros. Alianças como o G7, criada em 1976, visando representar as principais economias industriais (EUA, Japão, Canadá, Itália, França, Grã-Bretanha e Alemanha), sofreram apenas um ajuste com o fim da Guerra Fria, que foi a inclusão da Rússia (transformando-se em G8) e não mais reflete o principal quadro das economias mundiais. Discussões sobre a ampliação do G8 vem sendo realizadas e países como China, Índia, África do Sul e Brasil repetidamente tem sido convidados para participar como observadores, sugerindo a possibilidade de um G8 expandido, o que não se consolidou. O Banco Mundial e o FMI não readequaram suas estruturas de participação em decisões ao novo status dos emergentes, prevalecendo a disparidade entre a contribuição econômica que estas nações detém com seu peso nos processos internos.

Por sua vez, o G20 apresenta uma estrutura mais equilibrada em sua composição e funcionamento. Recuperando suas origens, é interessante mencionar o contexto no qual o grupo surgiu segundo a própria página oficial do grupo[176]:

> *O G20 foi criado como uma resposta à crise financeira do final dos anos 1990 e ao crescente reconhecimento de que países de mercado emergentes chave não eram adequadamente incluídos no núcleo da discussão econômica global e de governança (...) reflete os interesses diversos (...) Possui alto grau de representatividade e legitimidade devido a sua composição geográfica (membros de todos os continentes), sua larga proporção de população (2/3) e do PIB mundial (cerca de 90%). A ampla representação de países em diferentes estágios de desenvolvimento do G20 fornece peso maior aos seus consensos do que aos do G7.*

[176] O sítio é www.g20.org e no mesmo podem ser encontradas todas as informações relevantes sobre o Grupo, membros, reuniões, documentos e grupos de trabalho, dentre outras.

Ou seja, a emergência do G20 é relacionada em 1999, assim como a elevação do seu status em 2008, a um momento de inflexão do capitalismo global, cujas crises cíclicas aumentam de intensidade e diminuem de freqüência no pós-Guerra Fria. Desde suas origens, o grupo procurou diferenciar-se por conta de seus objetivos de regulação e membros de seus antecessores. O grupo é composto pelos Ministros das Finanças e os Presidentes dos Bancos Centrais dos seguintes países (até Outubro de 2009): Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coréia do Sul, Turquia, Grã-Bretanha e EUA. O Brasil exerceu a presidência em 2008, antecedido pela África do Sul, em 2009 a tarefa coube a Grã-Bretanha e em 2010 o posto cabe à Coreia do Sul[177]. A dinâmica envolve reuniões de Chefe de Estado e de Grupos de Trabalho visando a realização dos seguintes objetivos:

a) Fortalecimento da transparência e da responsabilidade; Incremento da regulação eficiente;
b) Promoção da sustentabilidade dos mercados financeiros;
c) Reforço da cooperação internacional;
d) Reforma das instituições financeiras internacionais.

Todavia, antes da crise de 2008 o consenso sobre a necessidade destas medidas era baixo, assim como os países emergentes estavam em processo de consolidação de suas economias e de um perfil externo autônomo. Da mesma forma, a força relativa dos países desenvolvidos que preferiam coordenar suas ações via G7/G8 era um fator de enfraquecimento do grupo. Apesar de manter suas atividades, a visibilidade do G20 era baixa. A reunião que caracteriza esta elevação de perfil do grupo ocorre em Novembro de 2008 em Washington, momento de mudança nos EUA, com a eleição de Barack Obama em um contexto de crise generalizada no país e que se disseminava, em diferentes intensidades pelo sistema internacional.

A Declaração da Cúpula sobre os Mercados Financeiros e a Economia Global refletiu a preocupação dos líderes dos países desenvolvidos e a nova posição dos emergentes. As prioridades na oportunidade definidas de retomada do crescimento global e reforma dos sistemas financeiros, associados a temas sociais (emprego e redução da pobreza) e comerciais (abertura e

[177] Canadá (1999/2000), Índia (2002), México (2003), Alemanha (2004), China (2005), Austrália (2006) e África do Sul (2007) foram os presidentes anteriores.

reciprocidade) foram resultado de um real consenso. Apesar da transição na Casa Branca nos EUA, como reflexo das alterações de poder relativo no sistema (recuo norte-americano e avanço emergentes), as resoluções desta reunião começaram a ser implementadas ainda que lentamente.

Lançadas estas prioridades e base do diálogo, seguiu-se o Plano de Ação para Implementação dos Princípios para a Reforma, fundamento dos esforços da reunião de Março de 2009 em Londres. Neste Plano de Ação, as prioridades foram divididas entre ações imediatas e de médio prazo, além do acompanhamento e administração de progressos.

O compromisso e a intensidade das ações do G20 com o aumento da participação do Estado na economia (encerrando a era do Consenso de Washington e do neoliberalismo), investimentos e preocupações sociais e início das reformas nas OIGs surtiu resultados positivos, o que levou a reavaliações das perspectivas da economia para 2010. A ampliação das linhas de crédito disponíveis no FMI de U$ 250 para 750 bilhões é relevante neste processo. O Brasil contribuiu com cerca de U$ 10 bilhões, mostrando a sua mudança de posição de país devedor a contribuinte do organismo.

A reunião de Pittsburgh em Setembro de 2009 fala "da retomada da normalidade sem complacência" como prova dos resultados do G20 financeiro e da sustentabilidade e aprofundamento das ações do grupo a luz da possível solução da crise. A continuidade do processo e o seu ritmo, inclusive, são as principais preocupações dos emergentes para o futuro do G20, buscando evitar retrocessos (Capítulo 5).

Estas expectativas dos emergentes são resumidas em três pilares: a reforma mais abrangente das OIGs financeiras (representatividade e contribuições), a regulação dos mercados e o campo comercial, uma vez que as negociações da OMC da RDD permanecem travadas. A opção dos emergentes tem sido a de manter suas demandas no G20, mas ao mesmo tempo investir em suas coalizões de geometria variável como o BRIC, o G20 comercial e o IBAS para incrementar seu poder de barganha e manter abertas suas alternativas.

Os maiores empecilhos a estes processos de atualização são os já conhecidos: a dificuldade em transformar a estrutura do poder das OIGs em termos de representatividade uma vez que isso dilui a influência dos membros anteriores, as pressões domésticas nos países desenvolvidos e o papel dos EUA (no que se refere à permanência de seus constrangimentos internos, a dificuldade de recuperação econômica doméstica e os efeitos sobre a liderança de Obama). Até o momento, o risco de um retrocesso existe, o que

intensificaria a crise e, novamente, o seu padrão cíclico como mencionado no início deste item. Ao mesmo tempo, os sinais são, como indicado, positivos, pendente a sua continuidade e a demanda permanente por reavaliação de prioridades e agendas econômicas, financeiras e comerciais.

Frente a estes desafios, tanto ao Norte quanto ao Sul, demonstra-se que a diplomacia brasileira fortalece-se a partir da combinação dos eixos horizontal e vertical. Complementando estas dimensões bilaterais e multilaterais, no Capítulo 5, outros exemplos e temas da atuação global do país são examinados.

Capítulo 5
O Brasil e o Multilateralismo

Um dos principais pilares da diplomacia brasileira é o firme compromisso com o sistema multilateral, associado a suas tradições de defesa da legalidade e legitimidade das relações internacionais. Neste capítulo, complementando as análises do anterior, o objetivo é apresentar a atuação brasileira neste sistema, com foco em temas político-sociais, os financeiros-comerciais e a agenda de segurança.

5.1 As Nações Unidas

Como analisado no 1.2, uma das primeiras hipóteses sobre o cenário mundial depois de 1989 girava em torno do estabelecimento de uma nova ordem a partir da ONU, fortalecendo a premissa de um sistema de governança global. Trazida por George Bush pai, esta avaliação rapidamente esvaziou-se. Este esvaziamento deriva de três fontes: as dificuldades da ONU em atuar no pós-Guerra Fria, a ausência de reformas que adequassem o organismo ao novo equilíbrio de poder existente e a tendência unilateral de alguns países membros, em particular os EUA de W. Bush.

O organismo vem sendo contestado por sua suposta inércia, credibilidade e legitimidade em muitas oportunidades. Estas contestações são periódicas e referem-se desde a inabilidade da ONU em atuar em situações de grave crise humanitária ou de "segurança nacional" como a invasão do Iraque. Tais

críticas muitas vezes ignoram que o bom funcionamento das OIGs depende em grande medida do compromisso de suas partes, no frágil equilíbrio entre a autonomia institucional e a soberania estatal.

Todavia, trata-se de uma instituição fundamental para as relações internacionais, cuja importância não pode ser esquecida ou minimizada. A ausência desta atualização, o encolhimento do sistema e a perda de sua credibilidade são ameaças reais. O desafio da reforma, da efetividade e da legitimidade da ONU permanece como central na agenda mundial, devendo ser analisada suas dimensões e possibilidades, assim como a atuação do organismo em termos sociais, políticos estratégicos.

A) Os Ajustes e as Propostas de Reforma: Agenda e Estrutura

Atualmente contando com 192 Estados (dados de Outubro de 2009), em 1945, a criação da ONU representou uma significativa alteração dos padrões tradicionais da política internacional focados nas relações interestatais, retomando o projeto do idealismo wilsoniano de reordenar o sistema internacional com base em princípios de legalidade e legitimidade. Retomando conceitos como democracia, segurança coletiva e a autodeterminação dos povos, a Carta de São Francisco amadureceu os preceitos originais dos Quatorze Pontos e da Liga das Nações e inseriu novos componentes e compromissos na agenda diplomática global. A luz do encerramento de mais um conflito global, termos como paz, cooperação, transparência, participação e direitos humanos ganharam relevância crescente. No preâmbulo da Carta da ONU estas determinações, fins e meios são estabelecidos,

> *preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas; A estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional; A promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade; E para tais fins, A praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos; A unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais;A garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de*

métodos, que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum; A empregar mecanismos internacionais para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Paradoxalmente, a construção deste arcabouço universal de valores e princípios estava relacionado a uma realidade bastante concreta de poder, sintetizada na ascensão e consolidação da hegemonia norte-americana no vácuo do declínio europeu e da própria URSS e da China em meio ao um cenário de guerra. A construção da estrutura da ONU refletia estas tendências opostas em seus principais órgãos: uma Assembléia Geral (AG) aberta e democrática a participação de todos os Estados soberanos, um Conselho Econômico e Social (ECOSOC) para atender demandas econômicas e sociais que atuaria como órgão coordenador das agências especializadas da instituição neste setor e realizaria a ponta com a sociedade civil, uma Corte Internacional de Justiça (ICJ) e um Conselho de Segurança (CSONU) composto pelos principais pólos de poder do momento, os vencedores da guerra (EUA, França, URSS, Grã-Bretanha e China). Coordenando administrativamente estas instâncias, o Secertariado Geral[178].

Em termos práticos, a disseminação da agenda da paz e cooperação era realizada tanto de forma retórica, como na atuação das Operações de Paz (PKO) da instituição em países recém-saídos de conflito, em processos de transição política e situações de preocupação humanitária[179].

Durante a Guerra Fria, a polarização entre EUA e URSS no CSONU trazia entraves ao funcionamento do sistema, que, para muitos analistas, permaneceu congelado durante todo o período. Entretanto, se haviam empecilhos geopolíticos para a dinâmica da ONU, o período de 1947 a 1989 foi profícuo para o crescimento e consolidação do multilateralismo. Este processo fortaleceu-se em particular a partir dos anos 1950 com os processos de independência no mundo afro-asiático e a ascensão do Terceiro Mundo que ampliaram não só o número de Estados soberanos membros da instituição como o escopo das prioridades da organização. Dentre estas prioridades, as demandas por democracia, desenvolvimento, modernização, paz a reciprocidade compunham a agenda do Sul, oferecendo alternativas aos blocos Leste/Oeste.

[178] Em 1945 também existia o Conselho de Trusteeship, cujo trabalho já foi completo.
[179] Agências como a UNESCO, OMS, CEPAL, corpos subsidiários como o ICTR, programas específicos como o de combate a AIDS, Comissões para o terrorismo e narcóticos, AIEA, fazem parte do sistema ONU e estruturas relacionadas. A estrutura da organização está disponível em http://www.un.org

Para a ONU, o fim da Guerra Fria surgiu como uma oportunidade de escapar aos constrangimentos da bipolaridade, resolvendo o problema de paralisia no CSONU e buscando a readequação do organismo às novas realidades do poder mundial e prioridades de seus membros, em especial os países em desenvolvimento. Da mesma forma, as operações de paz passariam a assumir um papel cada vez maior. No geral, como visto, o sistema estaria entrando na "nova ordem mundial". Porém, até o momento, este processo de ascensão da ONU tem atravessado momentos de avanços e retrocessos pelos fatores já delineados. Para avaliar estes processos, primeiro são abordadas as inflexões da agenda e, segundo, as reformas estruturais (ainda que sejam simultâneos muitas vezes) que tem se proposto a recriar "o espírito de São Francisco".

Em termos de agenda, o imediato pós-Guerra Fria apresentou poucos avanços práticos, sendo simbólica do período, o relatório preparado pelo Secretário Geral Boutros-Boutros Ghali (1992/1996)[180] do Egito intitulado Agenda para a Paz. Ambiciosa, esta proposta de Ghali previa a ampliação das tarefas e da atuação da ONU no sistema internacional, ampliando o escopo das operações de paz para englobar também a diplomacia preventiva, a condução da paz (*peacemaking*) e a reconstrução pós-conflito[181]. Esta ampliação das tarefas, contudo, não correspondeu a um aumento das capacidades da instituição (financeiras, materiais ou humanas) o que colocou em xeque a sua implementação. O baixo perfil da ONU em crises que eclodiram no período da Europa (ex-Iugoslávia) à África (Somália, Serra Leoa) revelavam as dificuldades reais de estabelecer compromissos e novas metas entre os Estados membros, envolvidos em suas demandas nacionais. Igualmente, traziam implícitas as dificuldades de se estabelecer critérios para as intervenções das Nações Unidas.

Em 1994, a partir de um documento do PNUD, tiveram início as polêmicas discussões sobre o conceito de segurança humana que estabelece critérios sociais e humanitários na definição da soberania o que poderia ampliar os casos de intervenções externas e ingerências. Esta definição abrangente de segurança traz desafios às visões tradicionais de soberania sustentadas nos pilares clássicos de "território, população, governo" para inserir avaliações

[180] O antecessor de Ghali fora Javier Perez de Cuellar (1982/1991) do Peru. Para os Secretários Gerais desde 1945 ver http://www.un.org

[181] As propostas referentes à atualização das Operações de Paz são analisadas no item C).

sobre a capacidade do Estado de prover bens básicos e essenciais a seus cidadãos, como saúde, educação, infra-estrutura e segurança.

Tendo em vista estes temas sociais, os anos 1990 foram caracterizados pela realização de diversas conferências sociais da ONU (item B na sequência), ao qual também se juntaram esforços para a elaboração do relatório de segurança humana da ONU. Em 2003, sistematizando estas preocupações, são indicados como critérios definidores da segurança humana (em inglês "*Human Security- protecting and empowering people*"): proteção, acesso ao poder, interdependência e soberania compartilhada, segurança econômica, saúde, educação, paz, segurança e desenvolvimento, meio ambiente, fortalecimento do Estado de direito, democracia e boa governança. Este relatório é produzido já na gestão de Kofi Annan (1997/2006) de Gana, que estabelece três pilares prioritários para a pauta da ONU em direção ao futuro: desenvolvimento, segurança e direitos humanos.

Um tema relacionado à segurança humana e ao desenvolvimento foi o lançamento em 2000 das Metas do Desenvolvimento do Milênio (MDG-Millenium Development Goals) na Cúpula do Milênio. Na prática, as metas relacionam todos os elementos descritos acima e se dividem em oito prioridades que devem ser cumpridas até 2015. Tanto Annan quanto seu sucessor Ban Ki-Moon da Coreia do Sul consideraram que estas metas não serão adequadamente cumpridas até o este período inicialmente previsto. As metas, já citadas ao longo do texto, mas que merecem ser recuperadas são:

1. Erradicar a Pobreza Extrema e a Fome
2. Atingir o Ensino Básico Universal
3. Promover a Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a Saúde materna
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
7. Garantir a sustentabilidade ambiental
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

A preocupação com temas relativos ao desenvolvimento não é inédita no âmbito da ONU, uma vez que desde os anos 1950, os países do Terceiro Mundo procuraram indicar sua prioridade. As ações do ECOSOC, da UNCTAD, os esforços paralelos do G77 são representativos destes movimentos. Porém, a dinâmica da bipolaridade deixava estas questões em

segundo plano, assim como as discussões sobre meio ambiente e direitos humanos. A ascensão desta agenda, por vezes, é definida como de "novos temas" quando, na realidade, tratam-se de dilemas tradicionais da agenda global, mas que não ocupavam a linha de frente dos interesses e da disputa entre as superpotências EUA e URSS.

A posição do Brasil com relação ao novo conceito de segurança humana e às Metas do Milênio varia entre o apoio aberto (Metas do Milênio) à preocupação (segurança humana) com questões relativas à ingerência e intervenção em Estados soberanos. Na entrada do século XXI, as MDGs surgiram como uma tentativa de retomar e avançar temas que haviam sido colocados durante as conferências dos anos 1990, mas cuja implementação continuava esbarrando em questões econômicas, sociais estratégicas e culturais (ver B abaixo).

No que se refere às MDGs, a Presidência Lula tem como prioridades internas e externas diversos programas relacionados ao seu cumprimento como: Cidadania e Inclusão Social, Fome Zero, Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Brasil Sorridente, Farmácia Popular, Qualisus, Brasil Alfabetizado e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Além disso, o Brasil ao lado de outros países emergentes atua em programas de ajuda e cooperação técnica no âmbito Sul-Sul como analisado no Capítulo 4 (Fundo IBAS, parcerias Sul-Sul), assim como mantém seu papel de porta voz das demandas sociais e econômicas do Terceiro Mundo na ONU e nas OIGs comerciais e financeiras. Dentre estas, reciprocidade comercial, abertura de mercados, redução da dívida e pobreza são algumas prioridades, associadas à reivindicação por reformas nas instituições como ressaltado.

Além da ampliação da agenda aqui mencionada, a ONU possui um programa de ajustes estruturais para atualizar o organismo a esta pauta renovada, ao reordenamento do poder mundial e às transformações do sistema. Somadas às dimensões específicas de reformas estruturais e administrativas, que não serão aqui detalhadas em extensão, o foco da preocupação reside sobre o CSONU. O primeiro esforço de reforma, que contou com o apoio brasileiro que desde 1993 passou a reivindicar um assento permanente no CSONU, ocorreu em 1995 quando a organização completou seu 50º Aniversário.

Em 1995, a tática brasileira era representada pelas iniciativas da integração nos principais fluxos do sistema, buscando o reconhecimento da credibilidade

nacional e do papel relevante desempenhado na América Latina. A parceria com os EUA e o bom relacionamento com os países europeus eram trazidos como credenciais, assim como a recuperação econômica e solidez democrática. Opções similares eram desenvolvidas por Japão e Alemanha, outras nações que pediam a reforma do CSONU, compatibilizando seu poder econômico (e suas já significativas contribuições financeiras à organização) com um novo papel político. As resistências à reforma no CSONU, a oposição de outras nações a estas candidaturas (Argentina e México ao Brasil, China ao Japão) e a inércia da Assembléia Geral e dos EUA que poderiam comandar o processo levam o processo ao esvaziamento e mesmo em termos estruturais e de agenda não existem progressos significativos.

O final da gestão Ghali e o início de Annan são caracterizadas por dificuldades similares em lidar com este desafio e os dilemas sociais e políticos da instituição. A intensificação das Conferências Sociais representava avanços, mas não consolidava políticas concretas (ver B). Além disso, o compromisso norte-americano com a ONU, em comparação com outras instituições como a OTAN, era menor, uma vez que os EUA consideravam (mesmo na administração Clinton) o organismo como limitador de seu poder. A postura era de distanciamento e colaboração quando necessário (ex-Iugoslávia, Kosovo, Iraque 1990/1991), mas com desconfiança e com o risco de diluição do poder norte-americano. Apesar da contínua renovação dos termos da agenda, estruturalmente a ONU representava mais o pós-1945 do que o pós-1989.

A segunda grande onda por reformas da ONU somente ocorreria em 2005, 60º aniversário da organização, a luz dos desenvolvimentos da Guerra do Iraque de 2003 e da crise do multilateralismo. Na oportunidade, Koffi Annan lidera uma ofensiva para uma grande proposta de atualização que englobasse a ampliação do CSONU, a modernização de sua administração, o incremento dos esforços contra terrorismo e proliferação nuclear, o reforço do conselho de direitos humanos e a reforma conceito de segurança (segurança humana e metas do milênio). Mais uma vez o processo não avança devido às resistências dos EUA em termos gerais e no CSONU acompanhado pela China, permanecendo em compasso de espera.

Para a diplomacia brasileira e de outras nações que visavam a ampliação do CSONU, contudo, esta segunda onda representou uma mudança de tática a partir da articulação do G4. Como analisado no Capítulo 4, o G4 consiste-se em uma aliança composta por Brasil, Índia, Alemanha e Japão que tem

como objetivo a ampliação do CSONU em seus membros permanentes e não permanentes. Estes países buscaram seus objetivos conjuntamente e apesar das idas e vindas da aliança, a mesma mantém-se ainda em funcionamento. A mesma não representou o fim de aproximações bilaterais e construção de consensos em torno da reforma desenvolvidos pelos Estados membros.

Devido ao avanço do G4, o período observou o surgimento ainda de duas novas propostas: a da União Africana e a do Unidos pelo Consenso (*Coffee Club*). A proposta da UA é similar a do G4 com a inclusão de 6 novos membros permanentes, mas demanda concessão do poder de veto de imediata. Os membros da UA representam ¼ dos votos na Assembléia Geral e sua posição é essencial para o encaminhamento de qualquer reforma na ONU. De 2005 a 2009, este grupo tem dado sinais de aproximação ao G4, mas sem formalizar abertamente o apoio.

A terceira proposta, a do Unidos pelo Consenso opõem-se à introdução de novos membros permanentes e defende a criação de 10 novas vagas não permanentes. O grupo é representado por Paquistão, Argentina, Canadá, México e Itália e percebe a reforma do CSONU e a inclusão de outras potências regionais em seu quadro como prejudicial aos seus interesses. Das três propostas, esta última é a que possui menos apoio e gera menos consenso à medida que pouco altera do arcabouço institucional do conselho e seu funcionamento (preserva o status quo). Finalmente, permanece um grande questionamento sobre o papel da UE no processo na eventualidade da solidez da PESC e como isso se combinaria com as cadeiras europeias já existentes de França e Grã-Bretanha que dificilmente abririam mão de suas posições ou a demanda alemã.

Em 2009, novas perspectivas de reforma foram colocadas com base na expectativa de ações da administração Obama e da consolidação do poder político-econômico dos emergentes. Similar expectativa havia sido atribuída ao novo Secretário Ban Ki Moon, associada ao processo de moralização da ONU e combate à corrupção (uma das grandes controvérsias da Era Annan e foco de disputa com os EUA). Até Outubro, porém, ainda não existiram sinais concretos de mudanças substantivas na agenda ou em seu ritmo. Independente da AG defender a reforma, enquanto os membros permanentes do CSONU não fecharem compromisso com esta agenda, os avanços se mostram dificeis.

Do ponto de vista brasileiro, o compromisso com a reforma abrangente da ONU permanece e em Outubro de 2009 o país foi eleito mais uma vez

para ocupar uma cadeira de membro não permanente no CSONU, cumprindo o mandato para o biênio 2010/2011. Ao lado do Brasil para cumprir o mandato que se inicia em 1º de janeiro também foram eleitos Bosnia Herzegóvina, Gabão, Líbano e Nigéria (o Brasil foi eleito com 182. Estes países somaram-se à Áustria, Japão, México, Turquia e Uganda, eleitos para o período 2009/2010 (ao lado do Japão, o Brasil é a nação que mais integrou o CSONU como membro não permanente de 1946/1947, 1951/1952, 1954/1955, 1963/1964, 1967/68, 1988/89, 1993/94, 1998/99 e 2004/2005).

A pauta brasileira de apoio ao multilateralismo associada à defesa da atualização das OIGs e da compatibilização com o novo quadro de poder mundial e as demandas dos emergentes e PMDRs permanece prioritária na agenda de relações internacionais, assim como os compromissos nacionais nas áreas sociais, de operações de paz e de proliferação e segurança da organização.

B) Os Temas Sociais e as Conferências Internacionais

Durante a Guerra Fria, o predomínio das questões de segurança na agenda internacional colocou em segundo plano discussões sobre temas sociais, que, na base da fundação da ONU, eram considerados prioritários para a reestruturação do sistema internacional no pós-1945. Tais discussões aconteciam paralelamente ao conflito bipolar, mas mesmo assim progressos foram alcançados com documentos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e a realização de Conferências neste campo, assim como no de meio ambiente. Em 1989, o descongelamento da política mundial trouxe um novo foco a estas questões, intensificando a realização das conferências e a preocupação com a implementação de medidas renovadas nestas áreas, que se estendem ao século XXI.

Em um balanço realista, progressos e ausência de avanços foram observados. A ausência de avanços remete a diferentes fatores relacionados ao Estado Nacional: demandas geopolíticas, soberania e interesse nacional, desenvolvimento econômico (clivagem Norte-Sul) e particularidades culturais e religiosas. Prescrições genéricas e documentos abrangentes também são apontados como fatores de insucesso. Com isso, diversas recomendações destas conferências e negociações subseqüentes não foram implementadas ou apenas o foram parcialmente. Para Alves,

(...) as conferências da década de 1990 podem provocar sentimentos variados de frustração e nostalgia, mas não necessariamente de derrota (...) Se estes documentos (...) forem redescobertos e apreciados em seu devido valor podem voltar a configurar, pelo menos, um manual de esperanças (...) talvez (...) de referência para a ação cooperativa." (ALVES, 2001, p. 40-41).

A partir desta citação, inclusive, é possível identificar o maior mérito e progresso destas discussões: o estabelecimento de referências para orientar o debate internacional e sinalizações positivas para a mudança de política de alguns Estados, dentre eles o Brasil. Embora a implementação das recomendações possa não ser generalizada ou universal, ou ocorrer de forma homogênea, a sua adoção gradual indica a possibilidade de seu fortalecimento. Fornece-se, assim, uma moldura, uma estrutura para o encaminhamento do debate, demonstrando a relevância dos temas. A reincorporação destas preocupações nas MDGs, a continuidade dos encontros de alto nível sobre meio ambiente, ações individuais compõem este quadro complexo.

As principais Conferências foram: a Cúpula Mundial sobre a Criança, 1990, Nova Iorque; a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 1992; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 1993; a Conferência Internacional Sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Pequim, 1995; a Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), Istambul, 1996, Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial e Intolerância de Durban, 2001.

Do ponto de vista brasileiro, como indica Arraes (2006), houve a incorporação de diversas recomendações destas reuniões em documentos como o Estatuto do Idoso, a atualização do Estatuto da Criança e do Adolescente dentre outros. A firme atuação na defesa das MDGs faz parte desta dinâmica, que se reflete em políticas sociais diferenciadas no âmbito doméstico a partir de 2003. Embora não seja possível detalhar as dimensões da atuação brasileira em todas estas conferências, é importante ressaltar a participação ativa do país nas mesmas com base em sua identidade de nação em desenvolvimento e com vantagens comparativas em determinados setores como o ambiental. Neste campo, duas áreas de atuação são simbólicas deste

papel, compromisso e assertividade nacional: o meio ambiente e direitos humanos.

No que se refere ao meio ambiente[182], a evolução do tema e da posição brasileira é significativa desde a primeira Conferência de Estocolmo em 1972. O encaminhamento desta Conferência inicia-se a partir de 1968 com a aprovação da resolução 2938 pela Assembléia Geral da ONU que indicava a importância da discussão de temas ambientais e os impactos humanos sobre seu habitat. Esta reunião foi o primeiro passo para que o meio ambiente passasse a ser pensado de forma sistemática no contexto das relações internacionais. Apesar do contexto político-estratégico da Guerra Fria e as divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento terem marcado as discussões, Estocolmo representou um salto qualitativo no debate. Como aponta Lago (2006), até esta Conferência, o tema ambiental restringia-se a preocupações fragmentadas na sociedade civil dos países ricos, principalmente europeus, havendo ainda a produção de estudos no âmbito do Clube de Roma (crescimento zero)[183]. Faltava, contudo, uma visão abrangente das discussões que envolvessem as nações e que chamassem a atenção para os limites ambientais.

A posição brasileira e dos demais países em desenvolvimento naquele momento dos anos 1970 refletiu, segundo Lago, o choque entre as metas de crescimento e modernização e a proposta do crescimento limitado ou zero nos desenvolvidos. A posição brasileira foi defensiva no sentido de preservar o projeto de desenvolvimento e assertiva nas discussões sobre temas sensíveis de controle demográfico, conservacionismo e bens comuns. Como aponta o autor, o país demandava discussões mais democráticas e que levassem em conta as diferenças entre as realidades Norte-Sul. Apesar de sua moderação na busca destas demandas, Lago indica que a posição do país acabou sendo interpretada dentro e fora de casa como negativa, o que até a Rio-1992 foi associada à imagem do país como "vilão ambiental".

Como resultados de Estocolmo foram estabelecidos um Plano de Ação no qual estavam contempladas questões como redução da poluição, emissão de CFC, lixo tóxico e o desafio de administrar os bens comuns da humanidade (*Common Heritage of Mankind*). No âmbito destes bens, maior desafio é

[182] Recomenda-se a leitura de LAGO, 2006 para uma abordagem detalhada sobre o tema.
[183] As publicações Limit to Growth e Blueprint for Survival são citadas por Lago como exemplos dos materiais produzidos nesta linha. A base das discussões de Estocolmo é o Relatório de Founex.

a definição do que limita um bem comum e a soberania nacional, tema que interessa particularmente os países que detém relevantes patrimônios ambientais como é o caso do Brasil (Floresta Amazônica, Aquífero Guarani). O núcleo do problema relaciona-se à equação: proteger, usufruir e compartilhar estes recursos, com respeito à soberania e ao sistema global. Outro desafio era o da correlação entre as previsões científicas e realidade, debate intenso que permanece até os dias de hoje referente à comprovação dos custos ambientais: isto é, se as previsões são sustentadas em dados concretos ou apenas especulações sem certeza científica ou hipóteses.

Para lidar com estes desafios, foi estabelecido Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, UNEP na sigla em inglês). Nos anos 1980, estes esforços produziram importantes regimes no campo ambiental sobre a camada de ozônio (Convenção de Viena de 1985 e Protocolo de Montreal de 1987), proibindo a emissão de CFCs (clorofluorcabonos), gases correlatos e estudos sobre sua substituição por produtos menos nocivos. Anteriormente, em 1982, já havia sido estabelecida a Convenção das Nações Unidas Sobre Terra e Mar, além de acordos sobre a exploração de regiões como a Antártica[184]. Ainda sobre estes regimes e bens comuns, consolidou-se a argumentação da "tragédia dos comuns" sobre a possibilidade de destruição e esgotamento destes bens.

Outro produto da evolução destas discussões foi a publicação do Relatório Brundtland em 1990 ("Nosso Futuro Comum"), preparado pela Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland) chefiada pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O salto qualitativo deste relatório, apesar de sua fria recepção no Sul, como aponta Lago, foi o estabelecimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O conceito buscava responder às críticas destes países quanto à não consideração de suas demandas por crescimento econômico em choque com o desejo de preservação ambiental, revendo o conceito de desenvolvimento. Esta revisão foi sustentada na interação de três pilares: economia, sociedade e desenvolvimento.

> *Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, surge uma definição do conceito de desenvolvimento sustentável com ampla*

[184] A participação brasileira no processo consiste-se em uma das mais importantes iniciativas de pesquisa nacionais. Em 2009, o PROANTAR (Programa Antártico Brasileiro) completou duas décadas.

> *aceitação, que se tornaria quase "oficial": "desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades" (LAGO, 2006, p. 56)*

A lógica desta interação sustentava-se na defesa do desenvolvimento como essencial para a erradicação da pobreza, modernização e melhoria das condições de vida da população mundial, mas com a simultânea preocupação em não esgotar ou destruir recursos naturais no processo. O objetivo era compatibilizar a preservação do meio ambiente com a melhoria de condição de vida humana, tornando-as indissociáveis. Adicionalmente, o relatório procura atender de forma equilibrada as diferenças entre países do Norte e do Sul.

Outro resultado foi o estabelecimento do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática que a partir de 1988 (IPCC) iniciou estudos sobre o impacto da emissão dos gases estufa sobre o meio ambiente. Tais estudos tiveram sequência ao longo do período que precedeu a Rio-1992 e serviram de fundamento para a negociação de uma Convenção Quadro sobre o tema.

A partir deste relatório, a realização de uma segunda conferência nos moldes de Estocolmo foi retomada, com o Brasil, ainda sob o foco pesado de acusações de destruição do meio ambiente, oferecendo-se para realizá-la, contando com o apoio dos demais países em desenvolvimento. O contexto político-estratégico é o do fim da Guerra Fria e o da redemocratização, com o país buscando sua reinserção internacional. A contrapartida interna foi a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA, 1989) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 1992) como aponta Lago.

Por conta destes fatores, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 1992 ou ECO-1992[185] (UNCED) deve ser vista como um marco. As questões ambientais ganham maior dimensão externa e a diplomacia assume uma posição mais ofensiva e o Brasil um papel de vanguarda ambiental. Não só o Brasil, mas outros países em desenvolvimento tornam-se mais assertivos neste campo, introduzindo-o como elemento de suas demandas e reivindicações a partir de seu olhar do Sul.

[185] Ou Cúpula da Terra. As Conferências de Estocolmo e do Rio tiveram Maurice Strong como seu Secretário Geral.

Esta assertividade consiste-se de dois elementos: a defesa de sua soberania e direito ao desenvolvimento no que se refere ao meio ambiente e a uma crítica aos padrões sociais, produtivos e energéticos dos desenvolvidos que causaram a devastação prévia, defendendo uma reforma abrangente. Paralelamente à Rio 1992, realiza-se o Fórum Global, com o significativo envolvimento da sociedade civil, ONGS, empresariado, grupos de interesse fazem parte dos debates.

Os resultados da Rio-1992 são significativos em termos de acordos e cronogramas, definindo os rumos do debate ambiental desde então, apesar de permanecerem cisões Norte-Sul e as dúvidas sobre os méritos científicos de descobertas e previsões. Entretanto, foi possível atingir um consenso entre os eixos, com ênfase crescente em preocupações sociais. A equação "responsabilidade comum, demandas diferenciadas" esteve na base da construção dos consensos, diferente da assimetria de pressões e resistência que caracterizara Estocolmo.

Os principais debates referem-se ao tema da mudança de clima e o aquecimento global, a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. A clivagem Norte-Sul manteve-se ao longo da reunião, assim como as reticências norte-americanas em assumir metas e compromissos concretos. Os resultados que puderam ser alcançados foram significativos, estabelecendo os parâmetros das futuras discussões ambientais até os dias de hoje, democratizando o debate. Sintetizando estes resultados, foram estabelecidos:

- a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente- representa um relatório final do encontro no qual são estabelecidos vinte e sete princípios relacionados ao meio ambiente, governança, soberania e responsabilidade social, dentre outros. Também encaminha as demais conquistas em forma de documentos e convenções abaixo descritas;

- a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB): que visa a "conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus recursos; e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização destes recursos." (LAGO, 2006, p. 75). Bastante sensível, este tema envolve a interrelação entre propriedade intelectual, o que define um bem comum ou um bem de um Estado soberano. Detentor de cerca de 20 a 25% da biodiversidade global, o Brasil marcou claramente suas posições na defesa da soberania nacional para a exploração destes recursos de forma sustentável. Paralelamente envolve a discussão sobre os transgênicos (OGM- organismos

geneticamente modificados) e seus impactos ambientais e a legislação que deve regê-los;

- Convenção do Combate à Desertificação- referente ao processo acelerado de desertificação de vastos territórios;

- a Declaração dos Princípios Sobre Florestas- referente ao usufruto das florestas, envolve a temática do desenvolvimento sustentável e da soberania. Segundo Lago, representou divergência fundamental entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos, uma vez que os primeiros temiam a ingerência externa sobre seu território e patrimônios. As florestas relacionam-se ao tema da mudança de clima e emissão de CO2[186]. Para o Brasil trata-se de questão fundamental dada a Floresta Amazônica e as acusações que pesam, ainda, sobre o país de desmatamento da região (com algumas correntes defendendo que a mesma se torne patrimônio global, contencioso recorrente e tema de preocupação nacional);

- Agenda 21- correlaciona desenvolvimento sustentável e meio ambiente em uma visão de caráter abrangente e humanista, consistindo-se em um programa de ação que atribui novas dimensões à cooperação internacional e estimula os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente.

> *O documento está organizado em quatro seções (...) Seção 1: as dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável (dois dos três pilares do desenvolvimento sustentável); Seção 2: gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável (terceiro pilar do desenvolvimento sustentável), dividida em a) proteção da atmosfera, b) desertificação e seca, c) oceanos, d) água doce, e) resíduos, f) diversidade biológica e g) combate ao desflorestamento; Seção 3: fortalecimento dos grupos sociais na implementação do objetivo do desenvolvimento sustentável (mulheres, crianças, indígenas, ONGs, sindicatos, academia, etc.); e Seção 4: meios de implementação, dividida em a) recursos e mecanismos financeiros; b) tecnologia; c) instituições e d) instrumentos jurídicos. (LAGO, 2006, p. 76)*

- Estabelecimento da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) no ECOSOC para verificar o desenvolvimento e cumprimento das resoluções da UNCED:

[186] O impacto dos rebanhos bovinos nestas emissões tornou-se ponto de controvérsia igualmente.

- Criação do *Global Environment Facility Fund;*

- Convenção Quadro Sobre Mudança do Clima- precedida pelo IPCC e as Conferências Climáticas de 1978 e 1990 que lançaram os estudos e negociações sobre a questão. O estabelecimento da Convenção Quadro consolida as preocupações da comunidade internacional com a mudança de clima gerada pela emissão de gases estufa. O polêmico tema do aquecimento global e suas conseqüências como elevação dos níveis dos mares, intensificação de fenômenos climáticos (furacões, tufões) desertificação e oscilações do clima encontram-se no núcleo das discussões.

Cercada por intenso debate, a Convenção Quadro apenas consolidou compromissos para a discussão futura entre as partes uma vez que a emissão de gases estufa está diretamente relacionada ao desenvolvimento e produção industrial. A redução da emissão liga-se às perspectivas de crescimento interno, tema muito sensível na política interna de países desenvolvidos e em desenvolvimento uma vez que afeta níveis de emprego e matrizes de consumo e produção. Os maiores oponentes ao estabelecimento de metas para redução das emissões foram os norte-americanos. Estas negociações entre os países signatários passaram a ser realizadas nas Conferências das Partes (COP).

Apesar das controvérsias permanentes nas COP, e nas reuniões e encontros preparatórios que as antecedem, o primeiro grande compromisso para a Mudança de Clima foi alcançado em 1997 com o Protocolo de Quioto à Convenção Quadro das nações Unidas sobre Mudança de Clima. Conhecida como Rio +5, a Conferência de Quioto (COP3) não eliminou algumas importantes divergências entre o Norte e o Sul com relação à emissão de gases estufa e suas metas de redução, o conceito de desenvolvimento e o papel das florestas (e do desmatamento) nestas emissões.

As controvérsias, porém, não impediram a conclusão das negociações que resultaram no Protocolo que estabeleceu como principal objetivo a redução da emissão dos gases estufa "em pelo menos 5% abaixo dos níveis dos anos 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012" visando controlar o processo de mudança climática. Processos correlatos associados a este controle foram a prioridade a ser atribuída à eficiência energética e a busca de alternativas às matrizes existentes e o desenvolvimento sustentável. Cada país, conforme sua participação quantitativa nas emissões e condição (desenvolvido ou em desenvolvimento) possui uma quota máxima de emissões e, a partir desta quota, busca a redução estimada acima em 5%.

Para facilitar a implementação desta meta e respeitar as especificidades e necessidades nacionais foram estabelecidos mecanismos flexíveis: a troca de emissões internacionais, que autoriza que países troquem suas emissões entre si, permitindo que países que não utilizem toda a sua quota prevista de emissões vendem o seu excedente a outros que necessitam de limites maiores e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e implementação conjunta, cujo objetivo é incentivar projetos que visem a redução das emissões a partir da criação de créditos de carbono (medidas compensatórias como plantação de árvores, melhor utilização de recursos naturais fazem parte desta lógica).

No caso brasileiro, o país assinou o Protocolo em 1998, sua ratificação ocorreu em 2002 e a sua implementação iniciou-se a partir de 2002[187]. Grandes países emissores como China, Rússia, Japão e membros da UE também se comprometeram com o Protocolo, mas não tem cumprido suas metas na maioria das vezes. O grande ausente do Protocolo continua sendo os EUA, o maior emissor de gases estufa, que até o momento não ratificaram o Protocolo apesar de o terem assinado em 1998. Relatórios preparatórios da COP-15 a ser realizada de 07 a 18 de Dezembro de 2009 em Copenhagen indicam que os EUA e a maioria dos países industrializados aumentaram suas emissões de carbono, apesar do discurso pró-Quioto.

A expectativa com relação à COP-15 é elevada uma vez que os efeitos da mudança climática parecem estar sendo cada vez mais visíveis. As cisões, contudo, permanecem entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento em torno dos temas conhecidos. A estas discussões agregou-se a perspectiva, defendida por países europeus, de negociar um novo mecanismo que tome o lugar do Protocolo de Quioto, a despeito de seu cronograma original e das dificuldades em seu cumprimento.

Frente a estas divergências, existe o risco de que a COP-15 possa sofrer um processo ou de esvaziamento similar à Rio +10, a Cúpula Mundial Sobre o Desenvolvimento Sustentável em Johanesburgo de 2002 na qual não foram fechados novos compromissos significativos, percebendo-se o aprofundamento das clivagens Norte-Sul. De acordo com alguns autores como Klare (2002), existe uma certa urgência para que se encontrem soluções viáveis para a administração dos recursos ambientais, mas que não foi adequadamente avaliada pelos Estados. Na visão do autor, as guerras do século XXI tendem a ser cada

[187] Para o status de ratificação ver "Kyoto Protocol- Status of Ratification" em http://unfcc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php. A última aualização é de 26/08/2009.

vez mais caracterizadas por disputas em torno de bens compartilhados que se tornam escassos (o que retoma a citada "tragédia dos comuns") como água, minérios, alimentos, florestas, energia e biodiversidade. Além disso, as linhas de fratura e fragmentação poderão orientar-se pelos impactos sociais desta escassez e dos danos gerados pela ação humana.

A posição brasileira para a COP-15, e estes dilemas abrangentes sobre o tema, demonstra continuidade com seus compromissos na área ambiental: desenvolvimento sustentável, diferenciação entre países ricos e pobres, necessidade de compromissos que respeitem ambos estes parâmetros e defesa da soberania e do patrimônio ambiental do país.

Outra questão fundamental e sensível para o Brasil no campo dos temas sociais e conferências internacionais é o dos Direitos Humanos, cuja evolução é similar à ambiental. De uma ação defensiva nos anos 1970 e 1980, o processo de redemocratização insere um componente de assertividade e fundamento na ordem internacional. De acordo com Alves (cf. 2008, p. 187), quatro períodos podem ser identificados na evolução da posição brasileira sobre direitos humanos e sua participação no Conselho de Direitos Humanos (CDH[188]): 1978 a 1984- período conservador; 1985 a 1989- transição sob a gestão de Sarney; 1990 a 1994- adesão aos instrumentos internacionais (Collor e Itamar); 1995 ao atual –período de valorização do sistema internacional de promoção e proteção aos Direitos Humanos, com impactos na política interna e externa correspondente aos mandatos dos Presidentes FHC e Lula.

Focando na fase contemporânea, obteve papel de destaque na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, em 1993[189] (que produziu a Declaração e Programa de Ação de Viena), e nas correlatas já citadas, em particular a do Desenvolvimento Social em Copenhagen e as respectivas conferências ambientais como visto, Outro desenvolvimento relevante no campo externo foi a Conferência de Roma em 1998 que lançou as bases do Tribunal Penal Internacional permanente, ao qual os EUA se opõem. Sobre este papel brasileiro, Alves comenta que

> *o Brasil passou a atuar ainda mais diretamente em vários dos órgãos de implementação e controle das recomendações e normas*

[188] Os EUA passaram a fazer parte do CDH a partir de 2009.
[189] A primeira conferência nesta área foi em 1968, Teerã.

> *internacionais, contando com brasileiros entre personalidades escolhidas pela ONU em grupos que se reúnem para discutir o seguimento de Durban e como membros eleitos na Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, no CERD, no Comitê dos Direitos da Criança, no CEDAW, na Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e no Tribunal Penal Internacional. (ALVES, 2008, p. 200).*

Em Viena, de acordo com Alves, os principais temas de debate foram a universalidade dos direitos humanos, a legitimidade do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento, o direito à autodeterminação e o estabelecimento da inter-relação entre democracia desenvolvimento e direitos humanos (ALVES, op. cit p. 107). Outras áreas relevantes trabalhadas foram: a indivisibilidade dos direitos, a regulação dos direitos humanos em situações de guerra (aprofundando-se as Convenções de Genebra de 1949 e 1951), os direitos humanos da mulher, os direitos humanos de grupos e categorias vulneráveis, racismo e xenofobia, a atuação das ONGs, o campo de ação do Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) e do Tribunal Penal Internacional (TPI) e a racionalização do sistema (ALVES, 2001).

No campo doméstico, demonstrando seu cumprimento destas resoluções e adesão aos princípios, uma importante ação foi o lançamento em 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), juntamente com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos em 1997.

Como ressaltado a ênfase em programas sociais do governo Lula e as suas iniciativas correspondentes de cooperação Sul-Sul inserem-se neste quadro de avanço dos compromissos nacionais. Todavia, o Brasil e outros países em desenvolvimento continuam sendo alvo de críticas dos países desenvolvidos neste campo, principalmente vindas de ONGs e dos EUA (relatórios periódicos do Departamento de Estado). A questão envolve temas sensíveis como o já abordado sobre segurança humana e a relação soberania e ingerência externa.

A politização de elementos culturais e religiosos dos anos 1990 e a ascensão dos fundamentalismos de todas as origens colocam desafios ao objetivo de universalização dos direitos. A partir de teses controversas como a do Choque das Civilizações, o debate tende a polarizar-se em torno dos chamados "valores ocidentais" e "valores orientais", o que dificulta a implementação de muitas resoluções nestas áreas. Os direitos femininos são

um dos mais sensíveis nesta área, assim como o da escolha sexual e o das minorias étnicas, religiosas em geral.

Estes temas possuem contato direto com episódios de crise humanitárias associados à guerras, limpeza étnica e genocídio, objeto de discussões no CSONU e no CDH, envolvendo questões políticas e estratégicas[190]. Além disso, tornam algumas situações objeto de intervenção humanitária e operações de paz da ONU, abrindo espaço para a criação dos Tribunais específicos para julgar os crimes contra a humanidade e as violações de direitos humanos como visto ao longo do texto. Em muitos casos, a dificuldade de agir para mediar estas dificuldades é real, refletindo as limitações de projeção de poder da ONU e de seus capacetes azuis e o peso dos Estados nacionais no sistema.

Apesar destes pontos de estrangulamento que se estendem pelos temas sociais e as conferências, passando pelos MDGs, o compromisso em buscar soluções comuns permanece, ainda que com dificuldades. E, como visto, a posição brasileira nestes debates reflete sua adesão firme ao multilateralismo e a preservação dos seus interesses nacionais. Em tema correlato, o Brasil desempenha relevante papel no campo das Operações de Paz que são parte fundamental do sistema ONU.

C) As Operações de Paz da ONU

Ao longo da história da ONU, as Operações de Paz converteram-se em uma de suas principais atividades, representando o envolvimento direto da organização em conflitos e crises humanitárias. Sujeitas muitas vezes a críticas quanto a sua natureza, viabilidade e eficácia, as ações dos capacetes azuis são reflexo do compromisso dos Estados membros, assim como da dinâmica interna e externa das realidades nas quais atuam. Os impactos de disputas políticas, a soberania, o interesse nacional e a segurança são elementos definidores da dimensão e sucesso e/ou fracasso destas atividades e de suas limitações em difíceis processos de conciliação, pacificação, estabilização e reconstrução de Estados e sociedades.

Na Carta da ONU e em seu estabelecimento, o status das Operações de Paz é tema de discussão uma vez

[190] A discussão sobre Relatório Goldstone sobre as violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade na Faixa de Gaza por ambos os lados envolvidos no conflito (Israel e Palestina) representa a dificuldade em lidar com o tema e a sua politização. O Brasil votou a favor do relatório e os EUA contra, enquanto a Grã-Bretanha não manifestou posição.

> *A manutenção da paz, embora não prevista na Carta, evoluiu para se tornar uma das ferramentas mais importantes utilizadas pelas Nações Unidas para atingir este propósito. A Carta atribuiu ao CSONU a responsabilidade maior pela manutenção da paz internacional e segurança. Ao cumprir esta responsabilidade, o Conselho de Segurança pode adotar uma série de medidas, incluindo uma Operação de Paz das Nações Unidas. A base legal destas ações é encontrada nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta. Enquanto o Capítulo VI lida com a "Resolução Pacífica de Disputas", o Capítulo VII contém provisões relacionadas às "Ações Relativas à Paz, Desrespeito à Paz e Atos de Agressão". O Capítulo VIII da Carta também aborda o envolvimento de arranjos regionais e agências na manutenção da paz internacional e segurança, desde que estas atividades sejam consistentes com os propósitos e princípios delineados no Capítulo I da Carta. As Operações de Paz das Nações Unidas tradicionalmente tem sido associadas com o Capítulo VI da Carta. Entretanto, o Conselho de Segurança não precisa se referir a nenhum Capítulo específico da Carta quando for aprovada uma resolução autorizando a implementação de uma Operação de Paz das Nações Unidas e nunca invocou o Capítulo VI. Em anos recentes, o Conselho de Segurança adotou a prática de invocar o Capítulo VII da Carta. (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p. 13)*

Desta forma, existe uma grande margem de manobra dos Estados membros da ONU e do CSONU para definir as ações referentes à manutenção da paz desde que sejam identificadas condições que a demandem. A discussão sobre estes critérios de decisão aponta algumas situações nas quais a presença da ONU faz-se necessária e que igualmente orientam, a partir do mandato das operações, suas regras de engajamento (ROE) e diretivas do uso da força (DUF). Durante a Guerra Fria, estes critérios eram mais limitados, envolvendo situações pós-conflito de cessar fogo e estabilização. Apesar de elementos políticos e de reconstrução estarem presentes, as operações detinham mandatos mais restritos. Como critérios básicos de ação e comportamento, porém, estão: o consentimento das partes, a imparcialidade e o não-uso da força à exceção da auto-defesa e defesa do mandato.

O descongelamento das crises mundiais no pós-bipolaridade, o agravamento dos conflitos e seus impactos humanitários, a diminuição da ação das superpotências inseriram desafios renovados às operações de paz. Assim, como parte da reforma da ONU, da Agenda para a Paz e das pressões

sobre a *performance* das operações, foram elaborados estudos que resultaram no Relatório Brahimi (2000)- Relatório da Comissão sobre o Painel das Operações de Paz das Nações Unidas. A percepção era a da crise das operações de paz e a premência da reforma, prevendo-se sua divulgação na Cúpula do Milênio (2000).

O Relatório Brahimi aborda a complexidade da evolução das operações depois de 1989, ampliando seu escopo de tarefas e propondo novas questões de doutrina e estratégia. Ao indicar estas recomendações, o Relatório defende a atualização dos procedimentos e mandatos a fim de tornar as operações mais efetivas e os compromissos dos Estados mais sólidos com relação a esta atividade. Tendo como base o Relatório[191], as recomendações são: necessidade de ação preventiva e estratégia de construção da paz, estabelecimento de mandatos claros, com credibilidade e viáveis, atualização das tarefas a serem desempenhadas incluindo o uso da força para manutenção de ambientes seguros essenciais à continuidade a aprofundamento dos esforços de paz, investir na melhoria da qualidade de vida das populações atingidas (infra-estrutura), aprofundamento dos esforços de transição política.

Na realidade do pós-Guerra Fria, a dimensão interna de crise (como as étnicas entre povos de um mesmo Estado) crescia em comparação aos conflitos interestatais. As missões deteriam uma visão mais abrangente e integrada dos processos nos quais se envolvem, recomendação adicional do relatório, somada à reforma institucional da organização e dos departamentos responsáveis na ONU. Esta reforma é considerada essencial para a renovação dos processos relativos à formatação e encaminhamento das missões. O relatório recomenda aumento da capacidade de financiamento e recursos, incremento da capacitação da liderança da missão e das tropas, incremento da participação de policiais, civis e pessoal especializado nas missões (médicos, juízes), deslocamento e implementação rápidas e transparência pública. Apesar de longa, vale a pena citar a definição das Operações de Paz,

> ***Definindo Operações de Paz (a partir do Relatório Brahimi)***
> *As Operações de Paz nas Nações Unidas engloba três atividades principais: prevenção de conflitos e pacificação; manutenção da paz e construção da paz. A prevenção de conflitos no longo prazo enfrenta as fontes estruturais do conflito para construir uma sólida fundação para a*

[191] Aqui apresenta-se apenas a indicação destas recomendações do Relatório. Para detalhamento ver a versão completa do Relatório Brahimi disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

> *paz. Quando estas fundações estão desmoronando, a prevenção de conflito tenta reforçá-las por meio de iniciativas diplomáticas. Tal ação preventiva é, por definição, uma atividade de baixo perfil que, quando bem sucedida, pode passar totalmente sem ser notada. A pacificação lida com conflitos em andamento, tentando interrompê-los com o uso das ferramentas da diplomacia e mediação. Os mediadores podem ser enviados de governos, grupos de Estados, organizações regionais ou, inclusive, podem ser não-oficiais como grupos não-governamentais (...) A manutenção da paz é uma atividade de mais de cinqüentas anos que na última década evoluiu rapidamente de um modelo tradicionalmente e majoritariamente militar de verificação de cessar-fogo e separação de forças depois de guerras interestatais para um que incorpora um modelo complexo de muitos elementos civis e militares, trabalhando juntos para construir a paz depois de guerras civis; a construção da paz é um termo de origem mais recente, como usado no presente relatório, define atividades no extremo dos conflitos para reorganizar as fundações da paz e fornecer ferramentas para construir, a partir destas fundações, algo que seja mais do que a ausência da guerra. Portanto, inclui, mas não é limitada, a reintegração de antigos combatentes na sociedade civil, reforço da regra da lei (...) melhoria do respeito por direitos humanos (....) fornecer ajuda técnica para o desenvolvimento democrático (...) e promover a resolução do conflito e técnicas de reconciliação.*

Portanto, três dimensões são indicadas: prevenção de conflitos e pacificação (*conflict prevention and peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*) e construção da paz (*peacebuilding*), as quais ainda se soma o reforço da paz (*peace enforcement*). A base destas dimensões encontra-se na Carta da ONU. Do ponto de vista das etapas que envolvem a missão, encontram-se: o início da missão (*Mission Start-Up*), a implementação do mandato (*Mandate Implementation*) e a transição que envolve a devolução, a retirada e o encerramento (*hand-over, withdrawal and liquidation*). No que se refere às tarefas, indicam-se as seguintes etapas: DDR desarmamento, desmobolização e reintegração dos combatentes; SSR Reforma do Setor de Segurança e Outras atividades relativas à legalidade; proteção e promoção dos direitos humanos; assistência eleitoral; apoio à restauração e extensão da autoridade governamental. Estas tarefas e a percepção de que as operações de paz tornaram-se cada vez mais multidimensionais, envolvendo variados atores da

OIG e da sociedade civil são desenvolvidas em maior extensão na Doutrina Capstone, documento que avança e complementa o Relatório Brahimi em 2008.

Esta nova doutrina indica que a despeito de sua relevância no encaminhamento do debate, o Relatório Brahimi não teve uma implementação rápida ou eficácia nas Operações de Paz na sequência da Cúpula de Milênio devido à postura dos Estados membros e a necessidade de maiores reformas. Os dilemas que se colocavam para estas operações no pós-Guerra Fria permaneceram, assim como as dificuldades. A Doutrina Capstone[192] retoma as preocupações do Relatório Brahimi, indicando que

> *O foco específico deste documento reconhece a necessidade de uma articulação mais clara das fundações doutrinárias das Operações de Paz das Nações Unidas a luz dos novos desafios impostos pela natureza em transformação dos conflitos de inter para intraestatais. O presente documento pretende definir a natureza, abrangência e núcleos das Operações de Paz contemporâneas das Nações Unidas. (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p. 8)*

Esta Doutrina faz parte de uma série de reformas desenvolvidas pelo DPKO e o DFS (Departamento de Apoio ao Campo), especificamente: Capstone Doctrine, Headquarters Support to Operations, Management and Integration of Operations, Multi-dimensional Operations, Field Operations Support e Headquarters Management and Administration. O processo, como se pode perceber, continua em andamento, ao mesmo tempo em que a ONU é constantemente chamada a agir no campo das operações de paz.

Atualmente, a organização conta com as seguintes Operações de Paz em andamento: 1948- UNTSO- United Nations Truce Supervision Organization, 1949- UNMOGIP- United Nations Military Observer Group in India and Pakistan, 1964- UNFICYP- United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, 1974- UNDOF- United Nations Disengagement Observer Force, 1978- UNIFIL- United Nations Interim Force in Lebanon. 1991- MINURSO- United Nations Mission Force in Western Sahara, 1999- UNIMIK- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 1999- MONUC- United Nations Organization Mission in the Democratic Republic

[192] Disponível em: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

of Congo, 2003- UNMIL- United Nations Mission in Liberia, 2004- UNOCI- United Nations Operation in Cote d´Ivoire, 2004- MINUSTAH- United Nations Stabilization Mission in Haiti, 2005- UNMIS- United Nations Mission in Sudan, 2006- UNMIT- United Nations Integrated Mission in Timor-Leste, 2007- UNAMID- African Union-United Nations Hybrid operation in Darfur, 2007- MINURCAT- United Nations Mission in the Central Africa Republic and Chad (dados DPKO da ONU).

Seja nestas operações presentes, como nas anteriores da organização, o Brasil sempre demonstrou firme compromisso com estes princípios e demandas, participando ativamente de diversas operações de paz na instituição com forças militares, policiais e civis. Neste largo histórico podem ser listadas as seguintes participações: 1957/1967- UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza- 1957/1967), ONUC (Congo 1960/1964), UNSF (Nova Guiné Ocidental 1962), DOMREP (República Dominicana 1965/1966), UNIPOM (Índia/ Paquistão 1965/1966), UNFICYP (Chipre 1964/1967)// de 1989 a 2006- UNAVEM I (Angola, 1989/1991), ONUCA (América Central 1990/1992), UNAVEM II (Angola, 1991/1995), ONUSAL (El Salvador 1991/1995), ONUMUZ (Moçambique 1993/1994), ONUMUR (Ruanda/Uganda, 1993/ 1994), UNPROFOR (ex-Iugoslávia, 1992/1995), UNTAC (Camboja 1993), UNOMIL (Libéria, 1993), MINUGUA (Guatemala 1994/2001), UNOMSA (África do Sul 1994), UNAVEM III (Angola, 1995/1997), UNCRO (Croácia 1995/1996), UNPREDEP, (Macedônia, 1995), UNTAES (Eslovênia Ocidental, 1996/1998), UNMOP (Península de Prevlaka, 1996/2006), MONUA (Angola, 1997/1999), UNAMET/UNTAET (Timor Leste, 1999/ 2006)[193].

Dentre estas, as operações de paz em países africanos como Angola e Moçambique, assim como as atividades no Timor Leste, inserem-se em princípios mais abrangentes da ação brasileira no sistema internacional, ligadas as suas prioridades de política externa tradicional na África e com relação aos países de língua portuguesa. Apesar de sempre ter desempenhado este papel relevante nestas Operações de Paz, a atuação brasileira pode tornar-

[193] Para uma análise mais detalhada ver AGUILAR, 2005. No Timor Leste, assim como em Kosovo, é importante ressaltar a participação de Sérgio Vieira de Mello como um dos mais importantes representantes da ONU e seu forte compromisso com a instituição da ONU e seus princípios. A biografia de Mello escrita por Samantha Power é leitura recomendada para a compreensão destes processos. Como indicado, o diplomata faleceu em 2003 em missão especial no Iraque em um atentado.

se ainda mais significativa nos últimos anos a partir das responsabilidades em larga escala assumidas na MINUSTAH (Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti), estabelecida pela resolução 1542 do CSONU.

Em 2009, a operação foi prorrogada até Outubro de 2010 (S/RES/1892). Segundo dados oficiais da ONU até Outubro de 2009 com cerca de 9123 pessoal uniformizado (7057 soldados e 2066 policiais, 492 civil, 1221 da equipe local de polícia e 205 voluntários da ONU. O Brasil continua sendo o país que mais contribui com este total de efetivos, mas a operação é representada por uma força multinacional, como é característica da composição dos capacetes azuis (EUA, França, El Salvador, Guiné, Egito são alguns dos países participantes). De acordo com o DPKO da ONU, o mandato atual da MINUSTAH abrange:

1. Assegurar um ambiente estável e seguro
2. Apoiar o processo político constitucional no Haiti
3. Apoiar os esforços do governo, instituições humanitárias e grupos para promover e dar suporte aos direitos humanos
4. Apoiar os esforços do governo do Haiti para alcançar uma administração mais abrangente[194].

Tais objetivos evoluíram desde 2004, o início da MINUSTAH, devido à crise institucional e social profunda enfrentada pelo Haiti. Assim, os processos de estabilização e mediação atravessam um período de transição, que é a consolidação da capacidade interna do país para administrar-se e proteger-se finalizando a reconstrução e a institucionalização local.

A gravidade da situação pré-MINUSTAH pode ser percebida pela quantidade prévia de ações da ONU no país: a UNMIH (1993/1996), a UNSMIH (196/1997), a UNTMIH (1997), a MIPONUH (1997/2000) e Força Multinacional Interina (MIF). Nesta última, a participação mais significativa era dos EUA, baseada não só na preocupação com o Haiti, mas com problemas relativos à imigração e instabilidade. Internamente, desde

[194] Segundo dados de Outubro de 2009, a MINUSTAH é comandada por: Hédi Annabi (Tunísia) Representante Especial do Secretário Geral, Luiz Carlos da Costa (Brasil) Representante Especial Principal do Secretário Geral, Joel Boutroue (França), Representante Especial do Secretário Geral para Assuntos Humanitários, General Major Floriano Peixoto Vieira Neto (Brasil) Comandante das Forças e Mamadou Mountaga Diallo (Guiné) Chefe dos Comissários de Polícia das Nações Unidas. Dados DPKO.

2000 com a posse de Jean Bertrand Aristide a situação haitiana observava uma espiral de degradação devido a golpes militares (Raul Cedras em 1991), agravamento da situação sócio-econômica em localidades como Cité Soleil, acusações de corrupção, desastres naturais e eleições sob profunda tensão, incluindo a de René Preval.

Apesar destas dificuldades, a MINUSTAH tem conseguido ao longo de seu mandato, como visto prorrogado até 2010, cumprir seu mandato. O aprofundamento e continuidade destes esforços e o desafio maior, o da eventual saída da operação, é algo comum a todas as operações similares, e não existem respostas fechadas sobre estas questões ou o que define o sucesso do país em caminhar sozinho depois. Elementos políticos, sociais, econômicos e estratégicos que afetam a sustentabilidade não só da operação, mas do seu momento posterior. Em 2009, o cancelamento de cerca de 80% da dívida externa do país, o aumento da ajuda externa e a indicação do ex-Presidente Bill Clinton[195] como enviado especial da ONU foram outros acontecimentos relevantes.

Para as relações internacionais do Brasil, a MINUSTAH representa um marco no contexto da tradicional participação nas missões de paz. Desde 2004, esta elevada medida de participação militar brasileira na operação e suas contribuições políticas e comando, são representativas do novo status de poder nacional, da ampliação do papel global e da contínua valorização de princípios de solidariedade e dos direitos humanos. Um dos marcos do processo foi a realização do Jogo da Paz em 2004 entre a seleção de futebol brasileira e a haitiana. Abrangente, esta ação envolve um amadurecimento da capacidade de projeção nacional e de sua disposição em reafirmar seu papel protagônico no sistema, combinando um exercício real de poder brando e duro. Trata-se de uma expressão de assertividade e da defesa de uma ação construtiva de países emergentes para os PMDRs.

D) A Agenda de Segurança

Somada às missões de paz, a agenda de segurança da ONU e suas agências como a AEIA engloba temas de desarmamento e não proliferação,

[195] A posição dos EUA sobre missões de paz oscila entre o comprometimento quando envolve interesses estratégicos norte-americanos e a baixa participação quando as questões são consideradas paralelas e não prioritárias. A comparação entre a ação em Kosovo e Darfur revela este padrão, com a primeira contando com elevado apoio dos EUA e a segunda com menor atenção.

terrorismo, narcotráfico, tráfico de pessoas e exploração humana. Nestes campos, as ações coordenadas com os Estados membros e a sua disposição em comprometer-se com tratados e uma ação transparente é ponto central do funcionamento e credibilidade das agências reguladoras e dinâmica dos regimes. No que se refere à aquisição de tecnologias sensíveis, terrorismo e temas humanitários, outra dificuldade é a cisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento caracterizada pelo dilema do domínio do conhecimento, projetos de caráter bélico e considerações sobre os limites entre soberania, autonomia, direito e ingerência no sistema estatal.

Analisando a agenda de desarmamento e não-proliferação, o tema sofre uma inflexão com o fim da Guerra Fria, mas preserva linhas de disputa como se percebe pelas discussões referentes aos programas nucleares do Irã e da Coréia do Norte. Alguns dos Tratados e Regimes mais importantes sobre o tema como o TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em vigor desde 1970), PTBT (Tratado para Banimento Parcial dos Testes Nucleares, 1963, em vigor desde 1964) e CTBT (Tratado para o Banimento Total dos Testes Nucleares, 1996)[196] datam do período da Guerra Fria, focando-se nos pilares da não proliferação, desarmamento, o uso pacífico da tecnologia nuclear. Apesar de suas revisões posteriores, os mesmos possuem lógicas que carregam o peso da bipolaridade referente ao acesso ao conhecimento e os fins pacíficos da tecnologia.

No caso do TNP, estas revisões ocorreram em 1995, quando o Tratado foi estendido por tempo indeterminado, seguindo-se a conferência de revisão de 2000 e 2005. Para o Brasil, em seu surgimento, o TNP era simbólico do congelamento do poder mundial e a adesão não era considerada uma prioridade. Igualmente, oferecia-se resistência ao desenvolvimento de regimes similares que restringiam a capacidade nacional de desenvolvimento deste conhecimento tecnológico por potências médias.

Esta posição brasileira sobre o tema do desarmamento e proliferação, como visto no Capítulo 3, foi modificada a partir dos anos 1990 como parte do projeto de reinserção internacional. Apesar do Brasil sempre ter demonstrado firme compromisso com a estabilidade, o desarmamento e a utilização das tecnologias duais para fins pacíficos até o fim da bipolaridade, o país não abdicava dos seus projetos de desenvolvimento e autonomia.

[196] O Programa Átomos para a Paz lançado pelo Presidente Norte-Americano Dwight Eisenhower em 1953 foi a origem destes esforços.

Porém, esta postura foi abandonada depois de 1989, abrindo mão de prioridades na área nuclear e de capacitação tecnológica.

Este processo de mudança iniciou-se lentamente com Sarney e se tornou um dos pilares da política externa de Collor. Em seu curto governo, Collor investiu pesadamente no compromisso brasileiro com os regimes internacionais desta área, aderindo a praticamente todos os seus regimes e mecanismos. Posteriormente, ação similar foi empreendida pelo governo FHC.

Como resultado, consolidou-se a adesão brasileira aos seguintes mecanismos: Tratado de Tlatelolco de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (promulgado em 1994), Controle de Tecnologia dos Mísseis (MTCR, 1995), Salvaguardas Nucleares[197], Grupo de Supridores Nucleares (NSG em 1996), Convenção de Armas Químicas (CWC, assinada em 1993 em vigor desde 1997) [198]. Além disso, desde 1972 o Brasil era signatário da Convenção de Armas Biológicas e Toxinas (BTCW) e com o advento do Mercosul estabelecera a ABACC (ver 3.3). Posteriormente, o Brasil também torna-se signatário do Tratado de Ottawa para o banimento de minas terrestres (Convenção Sobre a Proibição do Uso, Armazenamento e Transferência de Minas Anti-Pessoais e Sobre a sua Destruição).

Reforçando estes compromissos,

> *O Brasil tomou ainda a iniciativa de propor Resolução à Assembléia-Geral da ONU, aprovada em 1996, sobre "O Hemisfério Sul e Áreas Adjacentes Livres de Armas Nucleares", tendo em vista a existência de diversos instrumentos internacionais relativos a zonas livres de armas nucleares em regiões daquele Hemisfério: Tratados da Antártica (1959), Tlatelolco (América Latina e Caribe, 1967), Rarotonga (Pacífico Sul, 1985), Bangkok (Sudeste Asiático, 1995) e Pelindaba (África, 1996). Pela Resolução foi reconhecido o estatuto de desnuclearização para fins militares de quase todo o Hemisfério Sul,*

[197] Na arena nuclear, o Brasil é signatário de diversas Convenções: Proteção Física de Materiais Nucleares, Pronta Notificação de Acidente Nuclear, Assistência no Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica, Responsabilidade Civil Por Danos Nucleares, Gerenciamento Seguro de Combustíveis Irradiados e Rejeitos Radioativos.

[198] Um dos episódios mais marcantes dos anos 1990 envolve a Organização Para a Proibição de Armas Químicas e o diplomata José Maria Bustani, cuja gestão na OPAQ era sinônimo de sucesso. Por pressões norte-americanas, Bustani foi afastado do cargo sob suspeita de má-gestão devido a suas ações no Iraque comprovadamente em consonância com as funções e mandato da OPAQ, mas que eram contrárias às prioridades dos neoconservadores. Posteriormente, o diplomata recebeu uma significativa indenização devido à comprovação de sua idoneidade.

tendo sido feito apelo à conclusão de iniciativas análogas em outras áreas do globo. (GARCIA, 1998, s/p).

A maior transformação de teor e atitude ocorreu no setor nuclear como analisado, desmontando o projeto desenvolvido na década de 1970. Em 1996, o Brasil assinou o CTBT e em 1998 formalizou sua adesão ao TNP (o PTBT fora assinado em 1963). Comparativamente, a China assinou o CTBT no mesmo ano de 2006, mas não o ratificou, assim como os EUA. A Índia não é signatária do CTBT e nem do TNP, ao qual a China se comprometeu em 1992, a despeito de suas posições críticas sobre o tema e contínuas acusações da comunidade internacional de que não cumpre suas determinações. Para o Brasil, contudo, a adesão em 1998 era bastante representativa do novo papel via credibilidade que buscava no sistema. As citações de Garcia e Correa ilustram o debate e agenda, avaliando a posição do governo FHC,

[...] amadureceu a percepção de que, estando o TNP próximo a atingir a universalidade dos países, com 185 membros, já não fazia mais sentido para um país como o Brasil, que nada tem a esconder nessa matéria, seguir afastado das discussões sobre desarmamento, salvaguardas e outros temas, que ocorrem no âmbito do TNP e que são de interesse direto para o país. A adesão a esses regimes, em última análise, garantirá ao Brasil acesso facilitado a tecnologias sensíveis no campo nuclear para fins pacíficos, o que não era possível ou era muito dificultado pelos países desenvolvidos que tinham dúvidas sobre as reais intenções do país. Prevaleceu enfim, nesse campo, a força histórica da mudança. (GARCIA, 1998).

Avaliação similar é apresentada por Vargas, a adesão brasileira ao tratado era percebida "[...] como elemento para a integração do país nos diversos esforços em favor da não proliferação e como um reforço da posição do país como interlocutor importante no debate de um tema central da agenda internacional". (VARGAS, 1997). Todavia, como comprovado pela posição chinesa e indiana, o desenvolvimento da tecnologia não é contrária a uma atitude de credibilidade e defesa da paz, com o país retomando seus projetos neste campo e uma visão de defesa nacional compatível com a proteção de seu território e projeção de presença, como discutido. Assim, pode ser observado um salto qualitativo neste campo no período recente reforçando a autonomia, segurança e capacidade científica do país.

Paralelamente aos esforços via ONU, os EUA lançaram em 2003 a Proliferation Security Initiative e tem desenvolvido importantes conversações bilaterais com a Rússia para a redução dos arsenais nucleares e atualização dos tratados vigentes desde a bipolaridade. Porém, a posição norte-americana é ambígua na maioria das vezes, com o limite sendo traçado no dilema segurança e interesse nacional. A Era Bush filho representou retrocessos, enquanto o governo Obama promete atenção. As pressões, e o interesse, de W. Bush focaram o tema pelo viés do terrorismo e dos Estados bandidos e seus esforços de contenção geraram, na maioria das vezes, resultados opostos. Além disso, discute-se, ainda, a definição e escopo das atividades terroristas e seu caráter.

Finalmente, outros componentes da agenda de segurança como narcotráfico, tráfico de pessoas e quaisquer formas de exploração e degradação humana (prostituição, escravidão, pedofilia) tem crescido em relevância na organização no pós-Guerra Fria. A ação das agências da ONU e os esforços para limitar, coibir ou lidar com os efeitos destes fluxos tem sido grandes e projetam tendências de longo prazo. Adicionalmente, fazem contato com as MDGs, direitos humanos e segurança humana, que demandam intensa participação e colaboração com os Estados membros dentro e fora de suas fronteiras para o estabelecimento de compromissos, ações policiais e de serviços de inteligência. Tratam-se, portanto, de desafios consideráveis, ainda em aberto.

5.2 O Sistema Financeiro Comercial

Como a ONU, o atual sistema financeiro-comercial data do segundo pós-Guerra e nas últimas duas décadas tem sido questionado quanto a sua eficácia e legitimidade. Mesmo instituições como a OMC surgidas em 1995 revelam problemas similares de pauta e desigualdade em suas negociações, como já indicado no Capítulo 4. Tais problemas refletem-se na paralisia das negociações, trancamento de agendas, permanência de assimetrias e clivagens Norte-Sul e a ausência de mecanismos adequados para lidar com o cenário da globalização e do reordenamento do poder mundial. O aumento da recorrência e intensidade das crises, o descrédito do sistema, derivam desta situação e impactam a política mundial.

A) A OMC

Tanto o GATT quanto a OMC fazem parte da lógica do sistema da ONU e de Bretton Woods e, como visto no Capítulo 4, tem sido submetidos a intensos desafios. Não cabe aqui repetir a análise sobre as Rodadas de Negociação e Reuniões Ministeriais realizadas desde a criação da OMC. O objetivo neste item é indicar de que forma, além da articulação do G20 comercial, o Brasil tem atuado no âmbito da organização, com perfil bastante assertivo.

No caso, o país possui papel destaque no mecanismo de solução de controvérsias (MSC) da OMC, em seu órgão (OSC) na defesa dos interesses nacionais e dos propósitos compartilhados com seus parceiros para o funcionamento de um sistema comercial cada vez mais justo, caracterizado pela reciprocidade e que esteja de acordo com suas resoluções. Conforme documento do MRE, o objetivo do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC é reforçar a observância das normas comerciais multilaterais e a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Não há o propósito de punir membros pela adoção de práticas consideradas inconsistentes com as regras da OMC.

As etapas do sistema abrangem as seguintes etapas: Consultas, Estabelecimento do Painel, Etapa Intermediária de Exame, Adoção do Relatório do Painel, Apelação, Adoção do Relatório do Órgão de Apelação, Implementação das Recomendações do OSC, Compensações, Retaliações e Arbitragem[199]. Abaixo seguem tabelas simplificadas dos contenciosos em andamento e encerrados iniciados pelo Brasil (para os contenciosos nos quais o Brasil é demandado ou atua como terceira parte ver o documento indicado)[200]. Além disso, Brasil e Índia preparam um contencioso contra a UE referente a produção de medicamentos genéricos em países em desenvolvimento (de acordo com informações de outubro de 2009).

[199] O detalhamento de cada uma destas etapas está em http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/contenciosos.doc. O documento do MRE também indica os links na OMC nos quais podem ser encontradas estas informações sobre o Brasil e gerais sobre o sistema: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf; http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm; http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distab_e.htm

[200] Sistematizadas e resumidas a partir das informações de http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/contenciosos.doc

Tabela 1- Contenciosos em Andamento Iniciados pelo Brasil

Caso	Demandado	Tema	Estágio Atual
DS266	Comunidades Europeias	Subsídios de Exportação de Açúcar	Ganho de causa no Órgão de Apelação. Aprovação da Reforma do Regime Europeu de Açúcar
			Monitoramento da Implementação
DS269	Comunidades Europeias	Classificação Aduaneira do Frango Desossado	Ganho de causa no painel e no Órgão de Apelação. Implementação: Adoção de novo regulamento pelas CE. Monitoramento do processo de implementação.
DS217 e DS234	EUA	Lei de compensação por dumping e subsidio continuado de 2000 ("Emenda Byrd")	Ganho de causa. Implementação aprovada
DS267	EUA	Subsídios ao Algodão	Ganho de causa no painel e no Órgão de Apelação. Monitoramento do processo de implementação por meio de painel de revisão
DS382	EUA	Revisão de medidas antidumping e outras medidas relativas à importação de alguns sucos de laranja	Em andamento

Tabela 2 - Contenciosos Encerrados ou Suspensos Iniciados no Brasil

Caso	Demandado	Tema	Estágio Atual
DS 190	Argentina	Salvaguardas Transitórias contra Têxteis	Positivo. As medidas foram retiradas sem necessidade de composição do painel.
DS 241	Argentina	Direitos Antidumping Definitivos sobre Frangos Provenientes do Brasil	Ganho de causa ao Brasil
DS70	Canadá	Medidas Relativas às Exportações de Aeronaves Civis	Ganho de causa ao Brasil
DS222	Canadá	Créditos à Exportação e Garantias de Empréstimos para Aeronaves Regionais	Ganho de causa ao Brasil
DS69	Comunidades Europeias	Medidas relativas à Importação de Carne de Aves	Ganho parcial de causa ao Brasil
DS154 e DS209	Comunidades Europeias	Medidas Relativas ao Tratamento Diferenciado e Favorável do Café e Medidas Relativas a Café Solúvel	Positivo. Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel
DS219	Comunidades Europeias	Direitos Antidumping sobre Tubos e Conexões de Ferro Fundido Maleável	Ganho parcial de causa ao Brasil

Sem número porque à margem do MSC	Comunidades Europeias	Regime Europeu de Importação de Bananas	Ganho de causa ao Brasil
DS2 e DS4	EUA	Padrões para Gasolina Reformulada e Convencional	Ganho de causa
DS218	EUA	Medidas Compensatórias sobre Certos Produtos Siderúrgicos	Contencioso suspenso
DS224	EUA	Lei de Patentes dos EUA	Positivo- Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel
DS239	EUA	Direitos Antidumping sobre Silício Metálico do Brasil	Positivo- Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel
DS250	EUA	Imposto de Equalização do Estado da Flórida sobre o Suco de Laranja	Ganho de causa
DS259	EUA	Medidas de Salvaguarda Definitivas sobre Importações de Certos Produtos Siderúrgicos	Ganho de causa no painel e no Órgão de Apelação
DS216	México	Medida Antidumping Provisória sobre Transformadores Elétricos	Positivo. Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel
DS112	Peru	Investigação de Direitos Compensatórios sobre Importações de Ônibus do Brasil	Positivo. Contencioso encerrado sem necessidade de estabelecimento de painel
DS208	Turquia	Direito Antidumping sobre Conexões de Aço e Ferro	Contencioso suspenso

Esta extensa pauta de contenciosos revela que existem mecanismos adequados para lidar com as distorções do comércio internacional, mas ao mesmo tempo simbolizam as dificuldades enfrentadas pelos países emergentes e a natureza das posições dos países desenvolvidos. Além disso, o ganho em um contencioso, mesmo quando implica a aplicação de retaliações, muitas vezes torna-se relativo à medida que as nações demandadas demoram a aplicar as resoluções do OSC. Estas vitórias, contudo, não devem ser minimizadas uma vez que demonstram a validade do multilateralismo e podem render concessões aos vitoriosos, como tem sido o caso da relação Brasil e EUA, a despeito da demora norte-americana.

Somados a estes contenciosos, além disso, continuam, como visto no Capítulo 4, pendências relativas às negociações de serviços e propriedade intelectual, sendo que esta última envolve dimensões sociais no caso da

produção e acesso a medicamentos. Tratam-se, portanto, de questões complexas que caracterizam a OMC desde sua criação e que são temas recorrentes em suas reuniões ministeriais desde 1995 e do dia a dia da organização e seu funcionamento.

B) As Instituições Financeiras: FMI, Banco Mundial e BID

Assim como a reforma da ONU é definida como a "recriação do espírito de São Francisco", a do sistema financeiro internacional para sua adequação ao pós-Guerra Fria e mesmo antes disso às realidades da globalização, menciona a refundação de "Bretton Woods" ou um "novo Bretton Woods". Presente desde os anos 1990, as demandas por estas reformas referem-se à medida e caráter de regulamentação dos mercados financeiros e à reforma e atualização das estruturas que compõem o sistema (FMI, Banco Mundial, adequando seus membros, recursos, agenda e processos de decisão e formulação de políticas ao novo equilíbrio de poder e a situação sócio-econômica mundial.

Nestas últimas décadas, culminando com a crise de 2008/2009, as posições tem se mantido em torno de dois eixos, cada qual predominando em um período: do final dos anos 1980, sofrendo interrupções periódicas por conta das crises, a perspectiva dominante foi a simbolizada pelo Consenso de Washington e o neoliberalismo, em momentos de crise desde os anos 1990 e a partir do desenvolvimento das alternativas à globalização, a outra perspectiva desenvolvida sustenta-se na defesa da renovação do papel do Estado, maior atenção a temas sociais e a regulação dos mercados. Tradicionalmente, esta segunda visão é majoritariamente apoiada por países em desenvolvimento (Terceiro Mundo), enquanto a primeira encontra-se como dominante nos desenvolvidos (Primeiro Mundo). No final década de 1990, a tentativa de convergir estas posições ficou conhecida, como analisado no 1.2, como o diálogo Davos-FSM, mas apesar das tendências de crises cíclicas e das reivindicações para a reforma, não existiram alterações.

A mudança de posição, porém, ocorre a partir de 2008/2009 quando as divisões tradicionais acima são superadas devido à gravidade de mais uma crise global e de caráter sistêmico. Tendo como ponto de partida o núcleo do capitalismo mundial, os EUA, e não uma nação periférica como as de 1997 a 1999, a crise revela a vulnerabilidade do presente sistema, disseminando-se rapidamente pelo mundo desenvolvido, com efeitos profundos na UE e no

Japão. Paradoxalmente, ainda que afetados pela crise, os países emergentes, China, Rússia, Índia e Brasil, sofrem menos os efeitos nesta oportunidade, demonstrando que as previsões sua sustentabilidade e seu crescimento na economia mundial eram reais. Ao se inverter o sinal da crise e os seus focos, os países desenvolvidos retomam suas iniciativas de reforma e debates sobre regulamentação. O renovado papel do G20 financeiro e o incremento da cooperação Norte-Sul resultam desta dinâmica. Mas, efetivamente, em que se consistem as propostas de reforma?

Examinando as linhas gerais das propostas, as mesmas focam-se na atualização das funções e na estrutura destas organizações, seja no que se refere ao seu papel financeiro, de ajuda e financiamento para o desenvolvimento e de disponibilização de bens globais. A participação dos membros e suas responsabilidades dentro destas instituições é peça fundamental destes projetos igualmente.

Uma das instituições de maior relevância neste período atual é o FMI, que apresentou, a partir das propostas e ajuda financeira negociada no G20, um incremento e ampliação de suas atividades. Aparentemente, a crise produziu a revitalização do FMI, cujo papel encontrava-se em baixa no cenário econômico global. Os autores compartilham a visão de que para esta recuperação, o atual diretor Dominique Strauss Khan teve desempenho fundamental, ao assumir no âmbito das reuniões do G20 financeiro as responsabilidades e recursos pelos pacotes de estímulo à economia. Outra perspectiva compartilhada é de que sem a atualização adequada e continuidade destas ações, a instituição retome um quadro de estagnação.

Em uma abordagem breve, somando estas análises e as demandas do G20 financeiro, em particular dos países emergentes, a reforma do FMI engloba a ampliação de suas funções na ajuda às nações em crise (característico da história da instituição), como fundo global de reserva e supervisor de políticas macroeconômicas e da estabilidade financeira. A coordenação de políticas e regulamentação dos mercados incluem-se nesta agenda, assim como a possibilidade de taxação dos capitais especulativos, ajustes cambiais, estabelecimento de uma moeda global e novos programas de ajuda e linhas de crédito e financiamento (questões mais relacionadas ao Banco Mundial e ao BID).

Prioridade também é o aumento da participação dos emergentes nos processos decisórios, discussão em andamento em 2009. Esta participação deve ser adequada ao novo papel desempenhado por estas nações na

economia mundial que em 2010 geraram 50% do PIB global (com previsão de atingir 55% em 2014), em termos de quotas e poder de voto. A proposta do G20 financeiro demanda pelo menos 5% de participação (a brasileira chega a 7%) e para 2008, a previsão é que os ajustes recentes permitam chegar a 2,7% (prevendo seu aumento nos próximos anos).

A recuperação econômica alcançada no segundo semestre de 2009 revela o acerto das medidas de curto prazo, sinalizado a necessidade de ampliar estas ações para o médio e longo prazo conforme reivindicado pelos emergentes e PMDRs. O título do *World Economic Outlook* publicado em Outubro de 2009 pelo FMI indica esta realidade: "Sustentando a Recuperação" [201].

Além do FMI, outras instituições que precisam ser mencionadas são o Banco Mundial e o BID, cuja principal área de atuação é o de financiamento de projetos. A demanda é pelo maior investimento em países emergentes e PMDRs em ações de cunho social e de infra-estrutura. Neste campo, o país tem efetuado esforço em ambas instâncias, somando a suas atividades no Fundo IBAS, arenas de cooperação Sul-Sul e internamente via BNDES e programas de incentivo à produção e exportação (PROEX). No campo da exportação destaca-se a ação da APEX, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

O dilema das instituições financeiras é similar ao de outras organizações governamentais em todos os setores, impondo desafios ao multilateralismo e dependente da vontade política dos Estados membros. O risco da desatualização e encolhimento do sistema vigente encontra-se presente e soluções de consenso podem e devem ser encontradas. A credibilidade do sistema depende de todos estes fatores, assim como a sua legitimidade, e os esforços que vem sendo empreendidos pelas nações que defendem a reforma e a sua democratização são especialmente relevantes. Pelas coalizões e alianças de geometria variável é patente que o multilateralismo como opção de ação diplomática permanece como central para os Estados, a despeito da sombra do unilateralismo.

[201] Disponível em http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/index.htm

Conclusão

Ao olhar para trás, os últimos vinte anos tem sido caracterizados pela polarização entre o otimismo e o pessimismo, o progresso e o retrocesso, a unidade e a fragmentação. Estas tendências se refletem nos desenvolvimentos da política internacional e doméstica dos Estados e atores sociais, demonstrando a dificuldade de construção de consensos e novas agendas que lidem com o passado, mas não deixem de pensar o futuro. Além disso, coloca sob sombras os avanços e conquistas realizadas, e as reais transformações do equilíbrio de poder mundial no pós-1989, parte de um processo de transição hegemônica em andamento.

A variedade de interpretações e hipóteses sobre esta ordem apresentadas no Capítulo 1 é representativa destas oscilações, assim como as variações de política externa dos Estados e os desenvolvimentos regionais e globais temas do Capítulo 2. Diante desta complexa agenda, as Relações Internacionais do Brasil nas Américas e no mundo encontram similares pontos de inflexão como visto nos Capítulos 3 e 4. Para o multilateralismo, desafios e constrangimentos similares, derivados de padrões estabelecidos e Estados que defendem suas agendas como visto no Capítulo 5.

Todas estas análises indicam que a transformação do modelo do pós-1945 ao pós-1989, adequando-o ao século XXI é um projeto abrangente e de longo prazo. O questionamento construtivo destas estruturas não caminha ao conflito ou a desordem, mas sim a sua renovação e recuperação, visando

justamente evitar a sua obsolescência e esvaziamento. Adequar o sistema aos novos tempos de forma mais democrática deriva de um reconhecimento natural do papel desempenhado pelos atores emergentes e a importância de se lidar com a crise em regiões e Estados que sofreram processos de encolhimento social e econômico e pressões político-estratégica.

Afinal, desde 1989, os custos da não-mudança tem se revelado elevados e tem se agravado como comprova a recorrência das crises e sua profundidade, gerando vácuos de poder e tensões periódicas que podem assumir expressões variadas: desde as guerras interestatais às intraestatais, à expressão da violência e do terrorismo, à instrumentalização de valores e princípios étnicos ou religiosos na eclosão de conflitos, a exclusão e a pobreza.

Porém, esta não é uma tarefa que pode ser desempenhada individualmente por qualquer Estado, seja ele hegemônico ou potência regional, ou uma instituição de caráter global como a ONU. Independente de sua escala ou intensidade, os problemas são compartilhados e disseminam-se com velocidade acelerada. Mais do que nunca, este é um momento para construção de consensos que definirão a forma que os próximos vinte anos terão, ou se, pelo menos, não mais serão definidos como o "mundo do pós".

Amparado por sua tradição diplomática, uma sociedade dinâmica e uma economia estável e em crescimento, agregando potenciais e reconhecimento, o Brasil detém patrimônio real para continuar como um dos principais articuladores desta atualização, reforma e democratização do sistema internacional. Se este processo terá como ponto final a transição hegemônica e o compartilhamento da liderança dos EUA com seus parceiros, uma eventual multipolaridade ou a desconcentração do poder não se pode ainda prever. Um novo equilíbrio de poder mundial estável, depende deste papel mais assertivo do Brasil, aliado as demais potências globais e regionais. Mais do que nunca, a tríade soberania-autonomia-identidade é fundamental na sustentação deste papel e à reafirmação de um projeto nacional de dentro para fora.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Brasil em Missões de Paz**. Florianópolis: Usina do Livro, 2005.

ALBRIGHT, Madeleine K. "The testing of American foreign policy". *Foreign Affairs*,77(6) November/December 1998. p. 50-64.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa** Brasileira. São Paulo: USP, 1996, 4v.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

_____. "Direitos Humanos e o Papel do Brasil". In: FUNAG.**O Brasil e a ONU**. Brasília: FUNAG, 2008, p. 183-204.

AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil- um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: Ed. FUNAG, 2007.

_____. AMORIM, Celso. Entrevista a PAIVA, Fred Melo. Notícias do Itamaraty. Caderno Aliás, J4 e J5. *O Estado de S Paulo*, 16 de Março de 2008.

ARRAES, Virgilio. "O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões" in OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos (org). **Relações internacionais do Brasil- temas e agendas**. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 7-41.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB/ IPRI. 2001.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Unesp, 1996.

BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC**. Curitiba: Ed. Juruá, 2ª Ed revista e atualizada, 2007.

Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos. Embaixada do Brasil, Washington DC e FUNCEX. 2007.

BARROSO, José M D. "A letter from Brussels to the next President of the United States of America". 2008 Paul-Henri Spaak Lecture, Harvard University, September 24th, 2008. Disponível em http://europa.eu/rapid/ pressReleasesAction.do?reference=Speech/08/445. Acesso em 12/11/2008.

BATISTA, Paulo Nogueira. "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso". *Política Externa*, 1(4), Março 1993. p. 106-135.

BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). **The globalisation of world politics. an introduction to International Relations**. Oxford:OUP, 2005, 3rd ed.

Brahimi Report. Disponível em http://www.un.org/peace/reports/ peace_operations.

BRAILLARD, Phillipe. **Teorias das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1998. Presidência da República. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 15/10/2009.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The grand chessboard**. New York: Basic Books, 1997.

_____. **Second chance**. New York: Basic Books, 2007.

_____. "An agenda for NATO". *Foreign Affairs on line*. September/ October, 2009.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília/ São Paulo: Ed. UnB/ IPRI? Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BUSH, George. Address Before the 45th Session of the United Nations General Assembly. October 1, 1990.

BUSS, Paulo Marchiori. "Globalization, poverty and health". In **IBSA Academic Seminar**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 67-81.

CABRAL, Severino. "O Brasil e a China- uma visão brasileira de parceria estratégica" in **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional- Seminário Ásia**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 87-103

Capstone Doctrine Disponível em: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

CARDOSO, Fernando Henrique. "Cúpula Sul-Americana: Uma Avaliação". Correio Braziliense. 07/09/2000.

_____. Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do debate geral da 56a Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas Nova York, 10 de novembro de 2001.

CARMO, Corival Alves do. Confrontando a o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, Corival Alves do; BARROS, Pedro Silva; MONTEIRO, Leonardo Valente. Prêmio América do Sul 2007: **Venezuela: Perspectivas**. Brasília, FUNAG, 2007.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Ed. UnB/ IPRI. 2001.

CASTELLS, Manuel. **The rise of network society**. OUP: NY, 2000.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002. Edição Atualizada.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional- formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

_____. **As Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

CLARK, Ian. "Globalization and the post-cold war order" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). **The globalisation of world politics. an introduction to International Relations.** Oxford:OUP, 2005, 3rd ed. p. 727-742.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. Diversas edições.

China´s Independent Foreign Policy of Peace. www.fmrpe.gov/cn/eng/ wjdt.

CHOLLET, Derek and GOLDGEIR, James. **America between the wars- From 11/09 to 9/11**. New York: Public Affairs. 2008.

CLINTON, Hillary. Hillary´s Clinton Confirmation Hearing Statement, January 13, 2009. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/18214/ hillary_clintons_confirmation_hearing_statement.html. Acesso em 01/07/2009.

COELHO, Pedro Mota e SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs). **Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio**. Brasília: IBRI, 2004.

COLIN, Roberto. Rússia- **O ressurgimento da grande potência**. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007.

Contenciosos do Brasil na OMC. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/contenciosos.doc.

Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/doc_clima.php.

COSTA, Darc. **Estratégia Nacional: A Cooperação Sul-Americana para a Inserção Internacional do Brasil**. Porto Alegre, L&PM, 2003.

DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M. **America unbound**. Washington: Brookings Institution. 2003.

D´ARAUJO, Maria Celina Soares e VON DER WEID, Carolina. **João Clemente Baena Soares**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Declaração de Laeken sobre o futuro da União Européia. Disponível em http://european-convention.eu.int/pdf/lknpt.pdf.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

DOUGHERTY, James, & PFALTZGRAFF, Robert. **Contending Theories of International Relations**. New York, Longman, 1997.

DOYLE, Michael. **Ways of war and peace**. New York: W. W. Norton, 1997.

DUNNE, Tim and SCHMIDT, Brian C. "Realism" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). **The globalisation of world politics. an introduction to International Relations**. Oxford:OUP, 2005, 3rd ed. p. 161-183.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá.** Brasília: Ed. UnB, 2000.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Itamar. Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992. **Discursos Selecionados do Presidente Itamar Franco. Seleção de discursos** / Presidente Itamar Franco. - Brasília :Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.p. 9-17.

FUKUYAMA, Francis. "The end of history?". *The National Interest*, 1989.

_____. "Second thoughts". *The National Interest*, 56 Summer 1999. p. 16-44 (including responses).

Fundo de Desenvolvimento Europeu.Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015.

GARCIA, Eugênio Vargas (org). **Diplomacia Brasileira e Política Externa- Documentos Históricos 1493-2008**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto/FUNAG, 2008. (Ata de Iguaçu, Tratado de Assunção, Comunicados, dentre outros).

GARCIA, Eugênio V. **Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.41 n. spe. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291998000300007&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 08/10/2009.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: UnB. 2002.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/ UFRGS / Contraponto, 1999.

_____. **Desafios Brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto. 2006.

G-20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth. Disponível em http://www.g20.org.

HAASS, Richard N. "The age of nonpolarity- what will follow US dominance". Disponível em: http://www.foreignaffairs.org/20080501facomment87304/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity.html.

HACHIGIAN, Nina and STUPHEN, Mona. *The next American century*. NY: Simon & Schuster. 2008.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1999.

_____. **Islam and the myth of confrontation**. London: IB Tauris, 2003.

_____. **Two hours that shook the world**. London: Al Saqi. 2002.

HERZ, Monica e HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2004.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. "A política externa do Brasil em dois tempos".

Revista Brasileira de Política Internacional, 38(1). 1995. p. 5-23.

HIRST, Paul and THOMPSON, G. **Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance**. Polity Press: Cambridge, 1999, 2nd edition.

HOBBES, Thomas. **O Leviatã**. Diversas edições.

HOBDEN, Stephen and JONES, Richard W. "Marxist theories of international relations" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). **The**

globalisation of world politics. an introduction to International Relations. Oxford:OUP, 2005, 3rd ed. p.225-249.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos (1914-1991)- O Breve Século XX**. Companhia das Letras, São Paulo, 1997.

HOFFMAN, Stanley. **Janus and Minerva- Essays in the theory and practice of international politics**. Westview Press, London, 1987.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

_____. **Who are we?** New York: Simon and Schuster, 2004.

HURRELL, Andrew. "O ressurgimento do regionalismo na política mundial". *Contexto Internacional*, 17 (1). 1995. p. 23-59.

HURRELL, Andrew and FAWCETT, Louise. **Regionalism in World Politics.** Oxford: Oxford UK Print On. 1998.

IKENBERRY, G.John. **Liberal order & Imperial ambition**. Cambridge: Polity, 2006.

JACKSON, Robert H. and OWENS, Patricia. "The evolution of international society" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). **The globalisation of world politics. an introduction to International Relations**. Oxford:OUP, 2005, 3rd ed. p. 45-62.

Japan´s Expanding Diplomatic Horizons. http://www.mofa.go.jp.

JOHNSON, Chalmers. **The Sorrows of Empire**. Metropolitan Books. New York 2004.

KAUPPI, Mark V. and VIOTTI, Paul. **International relations theory**. Prentice Hall: 2008, 4ed.

KAGAN, Robert. **Do paraíso e do poder**. São Paulo: Rocco, 2003.

KAGAN, Robert and KRISTOL, William (ed). **While America Sleeps**. San Francisco, Encounter Books. 2000.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEGLEY, Charles W. and WITTKOPF, Eugene R. **American foreign policy-trend and transformation**. New York: St. Martin's Press, 5th ed., 1996.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. and NYE JR., Joseph S**. Transnational relations and world politics.** Harvard University Press, Cambridge, 1981.

KEOHANE, Robert O. and NYE JR., Joseph S. **Power and interdependence**. Scott, Foresman and Company, 2nd ed., 1989.

KHANNA, Parag. **O Segundo mundo**. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2008.

KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Simon and Schuster, NY, 1994.

KLARE, Michael T. **Resource wars**. New York: Owl Books Edition. 2002.

KORNEGAY, Francis A. "Democracy, Cultural Diversity and the Question of Hegemony: The South African Dimension Within the Context of IBSA" in **IBSA Academic Seminar**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 99-137.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International Regimes**. Cornell University Press, New York, 1983.

KRAUTHAMMER, Charles. "The unipolar moment". *Foreign Affairs*, 70(1) Winter 1990/1991. p. 23-33.

Kyoto Protocol- Status of Ratification. Disponível em: http://unfcc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php.

LAFER, Celso. "A política externa brasileira no governo Collor". *Política Externa*, 1(4), Março 1993. p. 95-105.

LAGO, André Aranha Côrrea do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo- O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: IRBr/FUNAG, 2006.

LAKE, Anthony. "From containment to enlargement". *U.S Department of State Dispatch*, 4(39) September 27, 1993.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira- palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LAYNE, Christopher. **The peace of illusions- American grand strategy from 1940 to the present**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2006.

LESSA, Antonio Carlos. **A construção da Europa**. Brasília: Ed. UnB, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1). 2005. p. 24-59.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Diversas edições.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Diversas Edições.

MACFARLANE, S. Neil. "The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?". *International Affairs*, 82(1), 2006. p. 41-57.

MARTINS, Estevão C. de Rezende e SARAIVA, Miriam Gomes. **Brasil-União Européia**- *América do Sul-Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MARKOV. Serguei. "Rússia na mais importante etapa política das eleições parlamentares de 2007 e presidenciais de 2008" in Seminário de Rússia- Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (2. :Rio de Janeiro : 2007) : O Brasil no mundo que vem aí. Seminário : Rússia. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 21-47. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O Brasil no mundo que vem aí. Seminário : Rússia>. Acesso em: 27/06/09.

MEARSHEIMER, John. The Tragedy of Great Power Politics. NY: WW Norton, 2002.

MELVILLE, Andrei and SHAKLEINA, Tatiana. Russian foreign policy in transition- concepts and realities. Central European Union University Press: Budapest. 2005.

MERLE, Marcel. Sociologia das relações internacionais. Brasília, Ed. UnB, 1981.

MCGREW, Anthony. "Globalization and Global Politics" in BAYLIS, John, & SMITH, Steve (ED.). The globalisation of world politics. an introduction to International Relations. Oxford:OUP, 2005, 3rd ed. p. 19-40.

MINUSTAH em Bref. Disponível em http://www.minustah.org .

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Diversas Edições.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among nations- the struggle for power and peace.** Alfred Knopf, New York, 6th ed., 1985.

MOURA, Gilberto F. G. "O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul- IBAS: Balanço e Perspectivas" in **Seminário IBAS**. Brasília: FUNAG, 2008. P. 9-29.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque, CARDOSO, Fernando José.

OLIVEIRA, Henrique ALTEMANI de. "As relações Brasil-África: de 1990 a 2005" in OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos

(org). **Relações internacionais do Brasil- temas e agendas**. Volumes 1 São Paulo: Saraiva, 2006. p. 211-242.

NEPAD. Disponível em http://www. african-union.org.

NYE JR, Joseph S. **Bound to lead**. Basic Books, New York. 1990.

_____. **Understanding international conflicts**. New York: Harper Collins Publishers 2002.

_____. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

OBAMA, Barack. "Renewing American Leadership". Publicado em *Foreign Affairs* on line [http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-americanleadership.html] Disponibilidade: 01/03/2008.

_____. Discurso de Posse de Barack Obama. Disponível em: http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL964157-16108,00-LEIA+A+INTEGRA+DO+DISCURSO+DE+POSSE+DE+BARACK+OBAMA.html. Acesso em 01/07/2009.

_____. Obama´s Speech at the New Economic School. July 7, 2009. Disponível em: http://www.nytimes.com/2009/07/07/world/europe/07prexy.text.html. Acesso em 07/07/2009.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de e LESSA, Antonio Carlos (org). **Relações internacionais do Brasil- temas e agendas**. Volumes 1 e 2. São Paulo: Saraiva,2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "Política externa japonesa: novos desafios, novas respostas?" in **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional- Seminário Ásia**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 105-140.

_____. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Ed. Saraiva. 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília: FUNAG/IrBR, 1998.

_____. "O Brasil e a política externa do Brasil". *Política Externa* (17) 1, Junho/Julho/Agosto 2008. p. 97-109.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo- a Argentina e a busca da identidade internacional**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos EUA**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2aed, 2005.

_____. **Introdução às Relações Internacionai**s. Petrópolis: Ed. Vozes, 6ª edição, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu **e** CARMO, Corival Alves do. "From The Left: The Foreign Policy Projects of Brazil and Venezuela". Paper Presented at the International Studies Association Meeting, 2008 San Francisco.

Plan Colombia: A Progress report. CRS Report for Congress. Updated June 22, 2005.

Congressional Research Service. The Library of Congress. USA.

Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/doc_quioto.php.

PUTIN, Vladimir. State of the Union Address, 2005. Disponível em http://www.fas.org. Acesso em 06/07/2009.

_____. Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy, 02/10/2007**.** Disponível em: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml. Acesso em 06/07/2009.

RAMONET, Ignacio, e GRESH, Alain (orgs.). **A desordem das nações**. Petrópolis: Vozes, 1996.

RENOUVIN, Pierre, e DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: Difusão Européia do Livro/ DIFEL, 1967.

RICE, Condoleezza. Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek. Brasilia, Brazil, April 27, 2005. http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm. Acesso em: 01/02/2008.

_____. Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim. Itamaraty. Brasília, Brazil, March 13, 2008. www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm. Disponibilidade: 14/03/2008.

_____. "Rethinking the national interest- American realism for a new world". Disponível em: http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais: teorias e agendas.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

ROSEFIELDE, Steven e HEDLUND, Stefan. **Russia since 1980** ***(the world since 1980)***. New York: Cambridge University Press. 2009, 347p.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, ERNST-OTTO (Org.). **Governança sem governo**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

ROTHKOPF, D. "The World´s best foreign minister". *Foreign Policy on line*,rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister.

RYWKIN, Michael. "Putin´s Russia: neither friend nor foe". *America Foreign Policy Interests*, 29, 2007. p. 37-44.

SAKWA, Richard. **Russian politics and society**. London: Routdledge, 4th ed, 2008.

SANTOS, Milton, e outros (Orgs.). **Fim de século e globalização**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. "Desafios Africanos para "O Mundo que vem Aí": A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil" in " in **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI : (2 : Rio de Janeiro : 2007) : o Brasil no mundo que vem aí.** – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 113-136.

SEGRILLO, Angelo. "A Nova Rússia: balanço e desafios" in **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI :** (2 : Rio de Janeiro : 2007) : o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 89-105.

_____. "Rússia: economia e sociedade" in **Seminário de Rússia-Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (2. :Rio de Janeiro : 2007) : O Brasil no mundo que vem aí**. Seminário : Rússia. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p 79-97. Disponível em: < http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos/?searchterm=O Brasil no mundo que vem aí. Seminário : Rússia> Acesso em: 27/06/09.

SHEVTSOVA, Lilia. **Russia - Lost in transition- The Yeltsin and Putin legacies**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. 2007.

SILVA, Luiz Inácio, AMORIM, Celso, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A política externa do Brasil.** Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente os EUA da América», Granja do Torto, 6 de novembro de 2005, disponível

em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3;asp? ID-Discurso=2719>.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. "Discurso na Abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações" in Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SMITH, Peter H. **Talons of the eagle- dynamics of U.S-Latin American relations**. OUP, NY, 1996.

SOLANA, Javier. "ESDP@10: What lessons for the future?". Council of the European Union. 2009.

SYLVAN, David and MAJESKI, Stephen. **US foreign policy in perspective**. London: Routledge, 2009.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TINGUY, Anne de (dirigé). **Moscou et le monde- L´ambition de la grandeur: une illusion?** Paris: Editions Autrement, 2008.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império. Ensaio sobre o declínio do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Tratado de Lisboa. Disponível em http://europa.eu/lisbon_treaty 16/08/2009.

TRENIN, Dmitri. **Getting Russia right**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.2007.

TUCIDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: IPRI/ Ed. UnB. 2001.

TSYGANKOV, Andrei. **Russia´s foreign policy- change and continuity in national identity**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2006.

UN Charter. Disponível em http://www.un.org.

US National Security Strategy, 1994, 1996, 2002, 2006.

US-RUSSIA STRATEGIC FRAMEWORK DECLARATION, 2008 Disponível em: <http://moscow.usembassy.gov/fact040608.html> Acesso em: 22/06/09.

VARGAS, Everton V. **Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul.** Revista brasileira de política internacional. vol.40 n.1 Brasília Jan./Jun 1997. Disponívelem:http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473291997000100003&script=sci_arttext&tlng=en.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. "A política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração". *Revista Tempo Social*, 15 (2) 2003.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. "A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*, 29 (2), 2007.

VISENTINI, Paulo G Fagundes e PEREIRA, Analúcia D. **História do Mundo Contemporâneo**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

_____. "África do Sul: Uma transição inacabada" in **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI :** (2 : Rio de Janeiro : 2007) : o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

VIZENTINI, Paulo. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

_____. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

_____. **As Relações Internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis: Ed. Vozes. 2007.

ZACHER, Mark. "Os pilares em ruína do templo de Vestfália" in ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, ERNST-OTTO (Org.). *Governança sem governo*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

ZAKARIA, Fareed. The post American world. NY: WW Norton, 2008.

ZHEBIT, Alexander. "A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (1) 2003. p. 153-181. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000100008&script=sci_arttext>Acesso em 22/06/09.

_____. "Repensar a Rússia: uma proposta sobre o reposicionamento da Rússia nas relações internacionais" in VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 139-172.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The modern world system**. Vols. I, II, III. 1980, 1988. Academic Press.

_____. **Após o liberalismo**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. McGrawHill, New York, 1979.

_____. **Man, the State and War**. Cambridge, CUP: 2001.

WATSON, Adam. **Evolução da sociedade internacional**. Brasília: Ed UnB, 2004.

WEBER, Max. "A política como vocação" in Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 5ª ed, 1982.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: USA, 1999.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília/ São Paulo: Ed. UnB/ IPRI/ Imprensa Oficial do Estado, 2002.

World Economic Outlook publicado em Outubro de 2009 Disponível em http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/index.htm.

YAHUDA, Michael. **The international relations of the Asia Pacific**. London: RoutledgeCurzon, 2nd and revised edition, 2004.

Sites Básicos:

Ministério das Relações Exteriores do Brasil- www.mre.gov.br.
Informações Oficiais Sobre as Relações Internacionais do Brasil. Documentos e Discursos. Organização do Ministério, Temas de Política Externa.
Fundação Alexandre de Gusmão- www.funag.gov.br.
Livros. Artigos, Revista DEP, Discursos Selecionados Teses do CAE para download na Biblioteca Digital, Repertório de Política Externa, Conferência Nacional de Política Externa e Poltica Internacional e divulgação de Eventos
Revista Brasileira de Política Internacional.
www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7329&lng=pt
Instituto Brasileiro de Relações Internacionais ibri-rbpi.org

Sites Recomendados:
Banco Mundial- www.worldbank.org.
Fundo Monetário Internacional- www.imf.org.
IBSA- www.ibsa-trilateral.org .
MERCOSUL- Site Oficial- www.mercosul.gov.br.
Meridiano 47 - meridiano47.info.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior- www.mdic.gov.br.
Mundorama- mundorama.net.
National Security Council- www.whitehouse.gov/nsc .
NERINT - www.ilea.ufrgs.br/nerint.
Receita Federal- www.receita.fazenda.gov.br .
US Department of State- www.state.gov .
World Trade Organization- www.wto.org.

Revistas e Periódicos:

Contexto Internacional.
Foreign Affairs.
Foreign Policy.
International Affairs.
Le Monde Diplomatique.
Meridiano 47.
Nueva Sociedad.
Política Externa.
Survival.
The Washington Quarterly.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)